UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS
SAULO MARQUES MESQUITA

TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE DA CORRUPÇÃO:
DISCUSSÃO CONCEITUAL E DIAGNÓSTICO

GOIÂNIA
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

[x] Dissertação [ ] Tese

2. Nome completo do autor

Saulo Marques Mesquita

3. Título do trabalho

Tribunal de Contas e controle da corrupção: discussão conceitual e diagnóstico

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento [x] SIM [ ] NÃO[1]

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:
a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Documento assinado eletronicamente por **SAULO MARQUES MESQUITA**, **Discente**, em 28/01/2021, às 11:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Fabricio Macedo Motta**, **Professor do Magistério Superior**, em 28/01/2021, às 11:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1833668** e o código CRC **746B00A6**.

Referência: Processo nº 23070.052441/2020-11 SEI nº 1833668

SAULO MARQUES MESQUITA

TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE DA CORRUPÇÃO:
DISCUSSÃO CONCEITUAL E DIAGNÓSTICO

Dissertação de mestrado apresentada, sob a orientação do Professor Doutor Fabrício Motta, ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa – Segurança Pública: políticas e efetividade constitucional.

Projeto Institucional – Patologias corruptivas: diagnóstico e instrumentos de prevenção e de combate.

GOIÂNIA

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Mesquita, Saulo Marques
Tribunal de Contas e Controle da Corrupção: [manuscrito] : Discussão conceitual e diagnóstico / Saulo Marques Mesquita. - 2020.
142 f.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2020.
Bibliografia. Anexos.
Inclui abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras.

1. Corrupção. 2. Tribunal de Contas. 3. Instrumentos. 4. Controle. I. Motta, Fabrício Macedo, orient. II. Título.

CDU 34

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **001/2020 Turma 3** da sessão de Defesa de Dissertação de **Saulo Marques Mesquita**, que confere o título de Mestre(a) que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**.

Ao/s **dezoito dias do mês de dezembro de dois mil e vinte**, a partir da(s) **14 horas e 00 minutos**, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **"Tribunal de Contas e controle da corrupção: discussão conceitual e diagnóstico"**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Fabrício Macedo Motta (PPGDP/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professora Doutora **Caroline Muller Bittencourt (UNISC)**, membro titular externo; Professor Doutor **Robert Bonifácio da Silva (PPGDP/UFG)**, membro titular interno. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Fabrício Macedo Motta**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **dezoito de dezembro de dois mil e vinte**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Documento assinado eletronicamente por **SAULO MARQUES MESQUITA**, **Discente**, em 28/01/2021, às 11:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Robert Bonifácio Da Silva**, **Professor do Magistério Superior**, em 28/01/2021, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Fabricio Macedo Motta**, **Professor do Magistério Superior**, em 28/01/2021, às 14:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **CAROLINE MÜLLER BITENCOURT**, **Usuário Externo**, em 01/02/2021, às 10:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto

nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1833738** e o código CRC **04D7D1CE**.

Referência: Processo nº 23070.052441/2020-11 SEI nº 1833738

Agradeço a Deus, meu pai e autor da história de minha vida.

Agradeço aos meus pais, José e Jolívia, pela criação amorosa e pelo investimento em minha educação.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Fabrício Motta, pelos conselhos e incansáveis horas de apoio.

Dedico este trabalho a Luciana, Vitor e Gabriela, esposa e filhos amados, razão da minha existência.

RESUMO

A presente pesquisa tem o escopo de investigar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás no que se refere ao combate à corrupção. Como instituição integrante do sistema de controle externo, dispõe referido Tribunal de importantes competências que podem ser utilizadas para esse fim. Sob essa perspectiva, procede-se à verificação quanto à percepção institucional a respeito do problema da corrupção, investigando-se a aptidão dos instrumentos existentes para possibilitar a identificação de situações que possam ser assim qualificadas e, também, o modo como são empregados no âmbito da instituição pesquisada, particularmente quanto aos desdobramentos relacionados à responsabilização dos agentes envolvidos. Para tanto, a pesquisa alcança os processos instaurados entre 2.008 e 2.018, visando à apuração do nível de identificação de indícios e/ou provas, de satisfação das respectivas condenações e de encaminhamentos a instituições externas. Fundada no método hipotético-dedutivo, a pesquisa empírica é antecedida do estudo das características do sistema dos Tribunais de Contas e da atividade de controle, bem como do referencial teórico inerente à corrupção, a qual é compreendida como o fenômeno social, político e jurídico que representa o desrespeito à ética, à moral e à norma, mediante a submissão do bem público ao interesse particular, via de regra almejando a obtenção de vantagem indevida, para si ou para outrem, com vulneração direta ou indireta dos direitos fundamentais, mediante prejuízo, ainda que potencial, à capacidade do Estado para a realização das prestações devidas à população. Os resultados da pesquisa confirmam a relevância do sistema de controle nessa seara, ao tempo em que demonstram a necessidade de aprimoramento mediante o incremento do nível de comprometimento institucional, a melhoria dos respectivos instrumentos de trabalho e, também, a concepção de medidas especificamente voltadas a esse fim.

Palavras-chave: Corrupção. Tribunal de Contas. Instrumentos. Controle.

ABSTRACT

The present research has the scope of investigating the performance of the Court of Accounts of the State of Goiás with regard to the fight against corruption. As an institution that is part of the external control system, this Court has important powers that can be used for this purpose. From this perspective, the institutional perception regarding the problem of corruption is verified, exploring the suitability of the existing instruments to enable the identification of situations that can be considered corruption, and also the way they are employed within the researched institution, particularly regarding the developments related to the accountability of agents involved. For this purpose, the research reaches the lawsuits initiated between 2008 and 2018, aiming at determining the level of identification of evidence and/or proofs, satisfaction of the respective convictions and referral to external institutions. Founded on the hypothetical-deductive method, empirical research is preceded by the study of the characteristics of the Courts of Auditors system and the control activity, as well as the theoretical framework inherent to corruption, which is understood as the social, political and legal phenomenon that represents disrespect for ethics, morals and the norm, by submitting the public good to the private interest, as a rule aiming at obtaining an undue advantage, for oneself or for others, with direct or indirect violation of fundamental rights, by prejudice, although potential, the capacity of the State to provide the benefits due to the population. The results of the research confirm the relevance of the control system in this area, while demonstrating the need for improvement by increasing the level of institutional commitment, the improvement of the respective work instruments and, also, the design of measures specifically created for that end.

Keywords: Corruption. Court of Accounts. Instruments. Control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 –	A natureza autorreferencial do controle	021
Figura 02 –	Autopoiese e autorreferência do controle	022
Quadro 01 –	Quantitativo de processos investigados por natureza	090
Quadro 02 –	Indícios de ilícitos encaminhados à atuação externa	091
Quadro 03 –	Outros casos de encaminhamento à atuação externa	094
Quadro 04 –	Mediana	111
Quadro 05 –	Variação de condenações	114
Quadro 06 –	Condenações e dedobramentos	119
Quadro 07 –	Processos, condenações e recomendações	123
Gráfico 01 –	Percepção: valor médio	096
Gráfico 02 –	Proporção entre multas e imputações de débito	098
Gráfico 03 –	Condenações em Auditorias	099
Gráfico 04 –	Condenações em Denúncias	100
Gráfico 05 –	Condenações em Inspeções	101
Gráfico 06 –	Condenações em Licitações	103
Gráfico 07 –	Condenações em Prestações de Contas Anuais	104
Gráfico 08 –	Condenações em Prestações de Contas Extraordinárias	105
Gráfico 09 –	Condenações em Representações	106
Gráfico 10 –	Condenações em processos de Sanções	107
Gráfico 11 –	Condenações em Tomadas de Contas Anuais	108
Gráfico 12 –	Condenações em Tomadas de Contas Especiais	109
Gráfico 13 –	Acórdãos condenatórios por natureza do processo	110
Gráfico 14 –	Mediana e média da população pesquisada	114
Gráfico 15 –	Amplitude e ponto médio da população pesquisada	114
Gráfico 16 –	Evolução da imputação de débitos e multas	115
Gráfico 17 –	Proporção entre ações ajuizadas e créditos satisfeitos	117
Gráfico 18 –	Satisfação das condenações pela via judicial	118
Gráfico 19 –	VM de condenações, exigibilidades e quitações	120
Gráfico 20 –	Processos, condenações e recomendações	124
Gráfico 21 –	Proporção entre recomendações e condenações	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTCE	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
PIB	Produto Interno Bruto
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PGJ	Procuradoria Geral de Justiça
PPA	Plano Plurianual
PPGDP	Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas
RITCE	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
STF	Supremo Tribunal Federal
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE/GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TC´s	Tribunais de Contas
UFG	Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	**METODOLOGIA**	16
2	**O SISTEMA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**	18
2.1.	**A atividade de controle externo**	18
2.1.1.	Elementos conceituais a respeito do controle	18
2.1.1.1	A natureza autorreferencial e a autopoiese do controle	20
2.1.2.	Espécies de controle	22
2.1.3.	A importância do controle administrativo	31
2.1.4.	O exercício do controle	33
2.1.5.	Os Tribunais de Contas e a corrupção	36
2.2.	**O Tribunal de Contas do Estado de Goiás**	39
2.2.1.	Competências gerais	40
2.2.2.	Da atividade sancionadora	47
2.2.3.	Competências decorrentes de legislação esparsa	52
3.	**A CORRUPÇÃO**	55
3.1.	**Considerações gerais**	55
3.2.	**Noções conceituais**	58
3.3.	**Corrupção e direitos fundamentais**	63
3.4.	**Corrupção como fenômeno jurídico**	69
3.5.	**Conclusão quanto ao conceito de corrupção**	73
4.	**O TRIBUNAL DE CONTAS COMO POTENCIAL ATOR DO COMBATE À CORRUPÇÃO**	75
4.1.	**Meios e instrumentos potencialmente úteis ao combate à corrupção**	75
4.1.1.	Dos processos de contas	77
4.1.2.	Dos processos de fiscalização	82
4.2.	**A percepção do problema da corrupção e a concreção das deliberações pesquisadas**	85
4.2.1.	Considerações iniciais a respeito da pesquisa empírica	85
4.2.2.	Análise da percepção institucional a respeito da corrupção à luz das deliberações pesquisadas	90

4.2.3.	Das condenações pecuniárias – resultados gerais	97
4.2.4.	Das condenações pecuniárias – resultados segundo a natureza dos processos	98
4.2.5.	Preponderância da atuação repressiva segundo a natureza processual	109
4.2.6.	Das condenações pecuniárias – desdobramentos	110
4.2.7.	Análise do viés preponderante na atuação institucional	121
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

INTRODUÇÃO

Em consonância com as aspirações democráticas prevalentes no período que sucedeu ao regime militar, a Constituição Federal (CF) estabeleceu como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a viabilização do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Nos moldes contemplados pelo modelo constitucional vigente, esses fundamentos se encontram intrinsecamente relacionados aos parâmetros de atuação do Estado, em especial no que toca à formulação, à implementação e ao monitoramento de políticas públicas destinadas à satisfação dos interesses da coletividade.

Incumbe ao Estado, desse modo, assegurar o acesso de todos às prestações públicas indispensáveis para assegurar o mínimo existencial, sem o qual jamais se poderia conceber uma sociedade livre, justa e solidária. Tais caracteres se encontram indissoluvelmente relacionados à premissa de que todos são merecedores de igual consideração, apenas se admitindo as discriminações imprescindíveis para enfrentar as diferenças próprias de cada individualidade. Essa percepção a respeito da isonomia entre os pares é o fio condutor dos demais fundamentos da República, uma vez que tem o potencial de proporcionar condições favoráveis à erradicação da pobreza e da marginalização, bem como à redução das desigualdades sociais e regionais, viabilizando a efetivação de um ambiente propício ao desenvolvimento nacional.

Nessa linha, é primordial que o Estado contemporâneo destine seus recursos ao implemento de tais objetivos fundamentais, o que se faz, como se afirmou, mediante a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas adequadas. Contudo, sobretudo na modernidade periférica ora vivenciada, óbices se têm apresentado à efetivação de tal desiderato. Ao lado das fragilidades estruturais próprias de um país em desenvolvimento e, também, de problemas como a deficiência de planejamento e de ações políticas consistentes, a carência de recursos financeiros se apresenta como um obstáculo à consecução de políticas públicas adequadas. Nesse ponto, sem um levantamento adequado, não se poderia simplesmente atribuir a escassez de recursos à baixa arrecadação tributária. Pelo contrário. É fato público e notório que, por estas latitudes tropicais, a carga tributária se apresenta como uma das mais altas do mundo. Sem embargo disso, por certo, ainda assim seria possível implementar maior eficiência na arrecadação, de modo a incrementar as receitas públicas com suporte em uma ação adequada sobre grandes devedores, os quais se valem de brechas legais

para postergar o recolhimento de seus tributos. Contudo, para além da discussão inerente à arrecadação, o fato é que o Estado brasileiro gasta muito e, o que é pior, gasta mal. A falta de qualidade do gasto público reflete diretamente na ineficiência da atuação estatal, conduzindo a prejuízos no que toca ao atendimento dos objetivos fundamentais da República. E, não bastasse isso, há também outro elemento que prejudica de forma direta e incisiva a atuação do Estado quanto à satisfação das necessidades da coletividade: a corrupção.

Esse mal é resultado da herança patrimonialista que acompanha o país desde sua origem, baseando-se no sentimento pernicioso e injustificado de que a coisa pública se presta unicamente à satisfação dos interesses pessoais dos agentes públicos e dos particulares que com eles se relacionam. É assim que se estabelecem práticas escusas no seio da administração, levando ao depauperamento do patrimônio público. Isso incrementa o problema da escassez de recursos disponíveis para o atendimento às sempre crescentes necessidades da população.

Com esse sentir, o enfoque do presente trabalho é direcionado exatamente ao problema da corrupção. Afinal, os efeitos desse mal se apresentam fortemente lesivos aos interesses da sociedade, levando à frustração dos mencionados objetivos fundamentais da República. Pergunta-se: se recursos públicos são desviados para o bolso de particulares, como assegurar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a viabilização do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos? Como garantir que as necessidades primordiais da população, representadas pela garantia do mínimo existencial, sejam devidamente atendidas?

Para tanto, por se tratar de pesquisa realizada no âmbito de um programa de mestrado profissional, o presente trabalho se volta à obtenção de um produto ensejador de resultados concretos, visando ao aprimoramento da realidade vivenciada, particularmente no que toca à efetivação de medidas direcionadas ao combate da corrupção. Nessa esteira, procede-se à investigação da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), particularmente no que toca ao tema da corrupção. O enfoque é direcionado ao levantamento, à análise e ao estudo dos instrumentos de fiscalização existentes, à aferição do nível de percepção institucional a respeito do problema da corrupção e, bem assim, sua influência nos encaminhamentos levados a efeito pelo Tribunal.

A temática proposta encontra fundamento no artigo 71 da Constituição Federal (CF), que delineou as competências constitucionais do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão autônomo federal que exerce o controle externo em auxílio ao Poder Legislativo. Por

simetria, nos termos do artigo 75, *caput*, do mesmo diploma, referido rol se aplica também aos Tribunais de Contas (TC's) dos demais entes federativos.

Nessa linha, no âmbito do TCE/GO, as competências relacionadas à atividade de controle externo se encontram estampadas no bojo do artigo 26, da Constituição Estadual. Incumbe ao TCE/GO a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, no que se refere à legalidade, legitimidade e economicidade, cabendo-lhe, dentre outras, a tarefa de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e, também, as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário.

Para tanto, a Lei Estadual n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007, denominada Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (LOTCE), proporciona duas espécies de instrumentos: processos de contas (tomadas e prestações de contas, bem como tomadas de contas especiais) e processos de fiscalização (inspeções, auditorias, levantamentos, acompanhamentos, monitoramentos, denúncias e representações).

Diante disso, com suporte na análise da utilização de tais instrumentos e seus desdobramentos, especialmente quanto à aplicação de multas e condenações de ressarcimento ao erário, investiga-se a atuação da Corte de Contas estadual, visando identificar o nível de percepção a respeito da problemática inerente à corrupção. Afinal, dentro de seu escopo institucional, não é crível que ao Tribunal de Contas seja dado ignorar os efeitos deletérios da corrupção, sendo imprescindível que sua atuação esteja pautada pela disposição em combatê-la, ainda que se o faça em concerto com outros atores relevantes da esfera pública, como o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Saliente-se que, como é cediço, há limitações institucionais no que se refere ao alcance da atuação do controle externo, uma vez que não podem os Tribunais de Contas, de per si, concluir que a conduta ocasionadora de danos ao erário caracterize uma verdadeira patologia corruptiva. A efetiva confirmação da prática de corrupção, nessa esteira, depende necessariamente da atuação do Poder Judiciário, o que, via de regra, ocorrerá no âmbito das adequadas ações judiciais (criminais ou de improbidade administrativa), a serem intentadas pelos respectivos detentores de legitimidade ativa *ad causam*. Contudo, isso não afasta a necessidade de percepção dessa problemática por ocasião das deliberações levadas a efeito no âmbito do Tribunal de Contas, cabendo-lhe a identificação de indícios e/ou provas a esse respeito, com o ulterior encaminhamento às instituições competentes.

Portanto, é com esse olhar que se investiga a atuação da Corte de Contas estadual. Essa delimitação é importante para a efetiva articulação da pesquisa com a práxis profissional, resultando em uma investigação da realidade vivenciada para, ao final, idealizar propostas de aprimoramento do sistema de controle para o combate à corrupção em Goiás.

Entender o controle externo como importante ator no cenário do combate à corrupção é primordial para que se possa desenhar um modelo de aprimoramento das medidas voltadas a esse mister. É o que se propõe ao se proceder ao presente diagnóstico, em um trabalho impregnado pelo sentimento de que é possível melhorar a atuação do controlador, em benefício, sempre, do interesse da população.

Sob essa perspectiva, como sói acontecer em uma pesquisa científica, após este tópico introdutório, vale-se do capítulo 1 para a apresentação da metodologia utilizada.

Em seguida, no capítulo 2, delineiam-se as características do sistema dos Tribunais de Contas, o que é primordial para a perfeita compreensão do universo da pesquisa. Assim, traçam-se os contornos da atividade de controle externo (2.1) e de seus elementos conceituais (2.1.1), procedendo-se, para tanto, a uma análise de sua natureza autorreferencial e autopoiética (2.1.1.1). Ao cabo disso, analisam-se as espécies de controle (2.1.2), a importância do controle administrativo (2.1.3), seu exercício (2.1.4) e, finalmente, a relevância dos Tribunais de Contas para o combate à corrupção (2.1.5). Em seguida, procede-se ao estudo da organização institucional do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (2.2), mediante a análise de suas competências gerais (2.2.1), de sua atividade sancionadora (2.2.2) e das competências decorrentes da legislação esparsa (2.2.3).

O capítulo 3 é dedicado ao estudo do referencial teórico inerente à corrupção, visando, em última instância, à elaboração de um conceito adequado aos fins da pesquisa. Assim, após considerações gerais quanto ao tema (3.1) e noções conceituais (3.2), procede-se à sua análise à luz dos direitos fundamentais (3.3). Feito isso, adentra-se ao estudo da corrupção como fenômeno jurídico (3.4), ao que se segue a conclusão quanto à elaboração de um conceito específico para os fins do presente trabalho (3.5).

O capítulo 4 destina-se ao estudo do Tribunal de Contas como potencial ator do combate à corrupção. Com esse desiderato, procede-se à análise dos meios e instrumentos potencialmente úteis a esse mister (4.1), com destaque para os processos de contas (4.1.1) e os processos de fiscalização (4.1.2). Após isso, no tópico referente à percepção do problema da corrupção e à concreção das deliberações pesquisadas (4.2), apresentam-se considerações iniciais a respeito da pesquisa empírica (4.2.1), sucedidas da análise quanto à referida percepção (4.2.2). Feito isso, segue-se a apreciação dos resultados gerais e específicos referentes às

condenações pecuniárias (4.2.3 e 4.2.4) e da preponderância da atuação repressiva segundo a natureza processual (4.2.5). Em seguida, analisam-se os desdobramentos das condenações pecuniárias (4.2.6) e o viés preponderante na atuação institucional (4.2.7).

Feito isso, apresentam-se as conclusões finais do trabalho, o qual se faz permear do sentimento de que o sistema dos Tribunais de Contas e, particularmente, o TCE/GO, possuem grande importância para o combate da corrupção, o que, no entanto, demanda aprimoramento mediante o incremento do nível de comprometimento institucional, a melhoria dos respectivos instrumentos de trabalho e, também, a concepção de medidas especificamente voltadas a esse fim, segundo as propostas apresentadas. Ao final, apresentam-se a referência bibliográfica utilizada e o anexo com as informações referentes aos documentos da pesquisa.

1. METODOLOGIA

Trata-se de investigação quantitativa e qualitativa, destinada a apurar o nível de percepção a respeito da corrupção e em que medida os instrumentos processuais empregados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás têm resultado na identificação de atos que possam ser qualificados como tais, de modo a demonstrar como ocorre sua atuação nessa seara.

Como é curial, parte-se do entendimento de que a pesquisa é caracterizada por ser um procedimento formal, alimentado pelo pensamento reflexivo, o que torna imprescindível um tratamento científico destinado ao adequado conhecimento da verdade e da realidade. Desse modo, a vivência institucional foi objeto de detida análise, com base na pesquisa empírica adiante referida, com o escopo de obter a confirmação das hipóteses suscitadas.

Nessa linha, nos termos preconizados por Lakatos e Marconi[1], o método de abordagem empregado foi o "hipotético-dedutivo", caracterizado pela formulação de hipóteses, com base na percepção de uma lacuna nos conhecimentos, seguido de uma inferência dedutiva, por meio da qual se procedeu ao teste da predição dos fenômenos relacionados[2].

Ao lado disso, visando à obtenção de resultados seguros, optou-se pelo emprego concomitante de diversos métodos de procedimento. Assim, foi adotado o método histórico, visando à investigação da formação e modificações da instituição pesquisada, "para compreender sua natureza e função"[3]. Também ocorreu o emprego do método monográfico, colimando a obtenção de generalizações a partir do estudo da referida instituição, para, a partir daí, determinar o alcance dos efeitos externos de sua atuação finalística. Na mesma linha, foi utilizado o método estatístico, caracterizado pela redução dos fenômenos investigados a termos quantitativos, com o escopo de comprovar suas relações entre si e "obter generalizações sobre sua natureza, ocorrência e significado"[4]. Finalmente, empregou-se o método funcionalista, considerando a sociedade como uma estrutura complexa de grupos e indivíduos que se relacionam entre si e, a um só tempo, como um sistema de instituições que agem e reagem reciprocamente, com base no conceito de "um todo em funcionamento, um sistema em operação"[5].

---

[1] LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 74 e seguintes.
[2] POPPER, K. R. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária. São Paulo: Itatiaia: EDUSP, 1975.
[3] LAKATOS, op. cit.
[4] Idem.
[5] Ibdem.

Com base nesses métodos de abordagem e de procedimento, realizou-se a análise qualitativa dos resultados obtidos na pesquisa documental, de natureza empírica. Assim, a análise teve o enfoque direcionado aos dados descritivos obtidos, visando à compreensão dos fenômenos investigados, tendo "como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural"[6]. Ao lado disso, procedeu-se também à abordagem quantitativa, mediante análise fulcrada nas teorias básicas de estatística[7]. Nessa linha, empregou-se o método estatístico para a coleta, análise e apresentação dos dados da pesquisa.

Com esse enfoque, procedeu-se a uma análise aplicada do fenômeno da corrupção, não se restringindo à sua base ontológica e conceitual. Para esse mister, utilizou-se da tese da unidade e coerência normativa mediante uma visão integrada das esferas de responsabilização por atos de corrupção, assegurando-se o dever de coerência essencial para o atendimento dos ditames da segurança jurídica e justiça[8].

Com a mesma visão, a pesquisa se escorou na teoria da unidade do *ius puniendi* estatal, que preconiza a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo sancionador[9]. Afinal, a atuação administrativa no combate à corrupção, embora não condicionada e não dependente da intervenção de outras instituições, por vezes acaba por espraiar seus efeitos a esferas diversas.

Além disso, os estudos relacionados à corrupção se embasaram na ideia de que o respectivo sistema jurídico é autorreferencial, constituindo-se em um subsistema do sistema social, nos moldes da autopoiese preconizada por Luhmann[10], o que será demonstrado adiante. Assim, a inferência produzida levou em conta a integração do sistema de combate à corrupção como um elemento adjacente ao sistema jurídico, o qual, por sua vez, se encontra vinculado ao espectro ainda mais amplo do sistema social.

---

[6] GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, Mar./Abr. 1995.
[7] TRIOLA, Mário F. **Introdução à estatística**: atualizações da tecnologia. 11 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.
[8] BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 6. ed. São Paulo: Edipro, 2016.
[9] OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
[10] LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Tradução de Antônio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016.

2. O SISTEMA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS[11]

2.1. A atividade de controle externo

Como foi demonstrado, a perfeita compreensão a respeito do universo da presente pesquisa requer, necessariamente, o domínio a respeito da temática inerente ao controle externo. Se o Tribunal de Contas, como importante ator do combate à corrupção, tem sua seara de atuação identificada exatamente pelo exercício da atividade de controle, importa compreender seus elementos conceituais, suas espécies, sua importância e, também, sua forma de exercício. Ao cabo dessa análise, será possível estabelecer-se uma visão ampla quanto à legitimação institucional do Tribunal para a intervenção na realidade vivenciada, valendo-se dos instrumentos processuais que serão adiante considerados.

2.1.1. Elementos conceituais a respeito do controle

No vernáculo, a expressão "controle" possui um significado claramente tripartite, relacionando-se à condução, à direção e à fiscalização de processos, condutas e atividades.

No primeiro caso, controlar algo implica agir diretamente sobre um objeto, influindo em sua inércia (movimentação) e sentido (vertical e horizontal). É o que acontece quando um motorista conduz o automóvel ou o ascensorista opera o elevador, típicos exemplos de ações de controle. Mediante intervenção física, tanto o motorista quanto o ascensorista controlam o processo de movimento dos mecanismos operados. Estão no controle e assim agem mediante contato físico e direto, provocando um espelhamento de seu próprio elemento volitivo no âmbito de movimento dos objetos controlados. De observar-se, outrossim, que o controle também pode ser refletido na não produção de qualquer movimento. O que importa, para a caracterização do controle, é a possibilidade, o potencial de influir na movimentação ou não do objeto. Assim, não se pode negar que o motorista tenha o controle do veículo quando, acionando seus freios, faz com que ele permaneça paralisado. Outro exemplo típico dessa espécie de controle é a gestão mental do movimento corporal, por meio da qual cada ser humano comanda os processos de contração e distensão muscular. Desse modo, a não ser por uma falha em algum elemento desse intricado sistema que constitui o corpo humano, resta evidente que as pessoas,

[11] Parte deste tópico foi publicada, como resultado parcial da pesquisa, na Revista Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 20, n. 230, p. 64-73, abril 2020, sob o título **Os tribunais de contas e o imperativo do combate à corrupção**.

em geral, exercem domínio sobre seus próprios movimentos, reforçando a noção de controle que impregna este primeiro significado, qual seja, o de conduzir, diretamente, a gestão de determinados processos.

De outro lado, em um sentido diferente, falar em controle implica referir-se a uma atividade de direção. E, muito embora se possa falar que, no primeiro exemplo mencionado, o motorista tenha a direção do veículo, essa segunda percepção assume um viés diferenciado, voltando-se para uma intervenção que, sob a ótica material, possui feição abstrata, incidindo sobre a ação de terceiros. É o caso, por exemplo, do pai ou da mãe que exerce direção sobre os filhos, produzindo ordens a serem obedecidas, ou do gerente de uma empresa, que comanda o modo de agir de seus subordinados. Não há, nesse caso, uma atuação direta do controlador sobre o controlado, inexistindo interação de ordem física. Existe, isto sim, uma cadeia de comando, estabelecida com suporte em uma relação de subordinação, mediante determinações que são transmitidas pelo controlador ao controlado, de modo a orientar seu comportamento e suas ações. Desse modo, o controlador dirige as atividades de pessoas que, por alguma razão, possuem dever de obediência. Controlar, nesse caso, é dirigir a ação de terceiros, mediante comandos explícitos (ou até mesmo implícitos) que não demandam o emprego de um esforço físico sobre seu destinatário.

Seguindo adiante, ao lado de controle como condução e como direção, apresenta-se também o controle como fiscalização. Não se trata, sob esse ponto de vista, de uma atividade incidente fisicamente sobre o ente controlado, com potencialidade para influir em sua inércia (condução), nem tampouco de uma ação destinada a comandar ações em uma relação de subordinação (direção). Diferentemente, trata-se de uma atividade de observação, verificação e auditoria, visando à constatação quanto ao alinhamento de processos, condutas e atividades a um modelo adrede estabelecido e de observância compulsória. É o caso, por exemplo, do controle interno de uma companhia, ao qual incumbe verificar se os processos de trabalho são compatíveis com as normas estabelecidas, ou, ainda, da atividade dos Tribunais de Contas, os quais atuam para a verificação quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das atividades desempenhadas pelos entes jurisdicionados. O controlador, nesse conceito, não atua fisicamente sobre o objeto controlado, nem tampouco exerce comando sobre suas ações. O controlador não assume a direção da atividade, de modo que, segundo essa concepção, ele não se sobrepõe à atividade do ente controlado. Seu mister é o de observar, verificar e auditar a atividade realizada, avaliando sua conformidade com o modelo aplicável, o que poderá levar a desdobramentos relacionados a uma atuação orientativa ou mandamental. E essa ação, ainda que coercitiva, não alterará o significado do controle, uma vez que o direcionamento de ações

não decorrerá de uma relação hierárquica entre controlador e controlado. Tanto é assim que, no exemplo dos Tribunais de Contas, jamais se poderá afirmar que eles exercem direção sobre os entes jurisdicionados, haja vista a inexistência de hierarquia entre eles. Contudo, com base na juridicidade de suas decisões, serão elas de observância obrigatória, a não ser nas hipóteses em que explicitamente qualificadas como simplesmente pedagógicas e não vinculantes.

Desse modo, estabelecida a distinção entre os diferentes vieses que podem impregnar a atividade de controle, importa notar que o presente trabalho se refere à sua conceituação como atividade de fiscalização de processos, condutas e atividades, isto é, de observância, verificação e auditoria. Nessa linha, é esclarecedora a seguinte lição: "Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro"[12]. Saliente-se, em acréscimo, que, no caso dos entes controladores, não se trata apenas de uma faculdade, caracterizando-se, isto sim, como um verdadeiro poder-dever. É disso que se trata quando se fala em controle da Administração, nos moldes definidos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional. E, como tal, a concepção de controle se encontra sob o campo de influência dos paradigmas constitucionais, vinculando-se aos princípios basilares do ordenamento jurídico estabelecido.

2.1.1.1. A natureza autorreferencial e a autopoiese do controle

Exatamente por vincular-se aos princípios basilares do estrato jurídico positivo, afirma-se que o sistema de controle é autorreferencial, fundado em autopoiese (uma vez que sua organização lógica propicia a estrutura que cria a si mesma). É, assim, um sistema que se retroalimenta, tendo em vista que a necessidade de controle é reforçada pelo próprio ato de controlar. Quando se exerce o controle, a constatação de irregularidades e seu saneamento atuam como condutores do aprimoramento da gestão pública, o que, por sua vez, demanda o incremento da própria atividade controladora, ensejando, assim, um evento cíclico, perene e não exauriente. Explica-se, assim, a natureza autorreferencial do controle. Afinal, ele tem a capacidade de produzir relações consigo mesmo[13]. Quanto maior a atuação do controle, maiores serão os reflexos produzidos no universo controlado, resultando na necessidade de incremento da própria ação controladora.

---

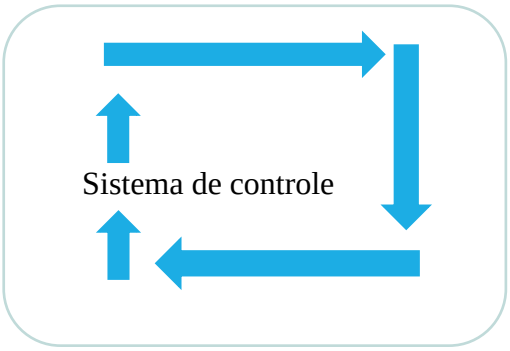
[12] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 610.
[13] LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 30.

O controle, como se percebe, não é uma atividade cuja realização leva ao seu próprio exaurimento. Pelo contrário. Trata-se de uma atividade que, como afirmamos, se retroalimenta. É por isso que ele é autorreferente, uma vez que seu exercício, ao produzir uma alteração da realidade controlada, reforça a necessidade de sua própria continuidade, ainda que em outros patamares e sob bases diversas.

A autorreferência é clara quando se utiliza o exemplo do controle sobre licitações. Quando o Tribunal de Contas fiscaliza o instrumento editalício, a eventual constatação de irregularidades pode levar a determinações orientadas ao respectivo saneamento. O monitoramento quanto à concreção das respectivas retificações poderá ensejar o conhecimento a respeito de eventuais inconsistências daquele processo de trabalho e, também, em outros (como a subsequente fiscalização quanto à execução contratual), de modo que a atuação do controle se retroalimentará de seus próprios resultados, propiciando o aprimoramento e o possível redesenho dos modelos por si mesmo empregados.

O controle, desse modo, possui evidente natureza autorreferencial, o que, para clareza, é demonstrado com seguinte figura:

Figura 01 – A natureza autorreferencial do controle



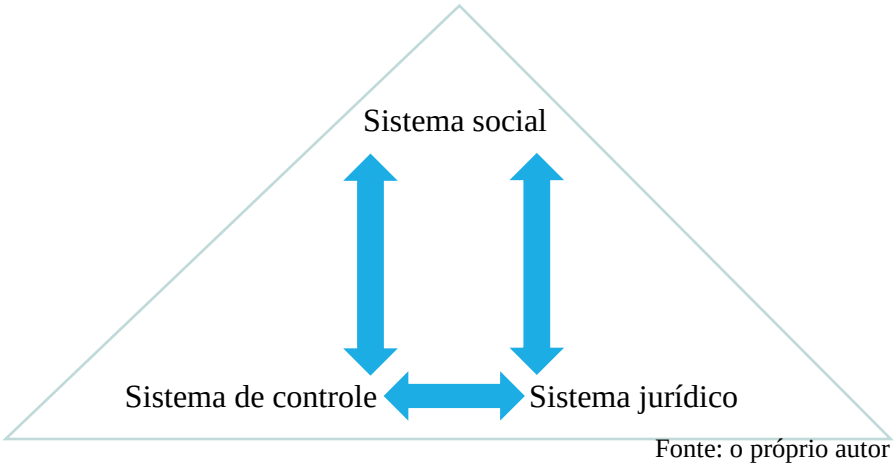
Fonte: o próprio autor

Não bastasse isso, além de autorreferente, como já mencionado, o controle se caracteriza também como um sistema autopoiético. O significado de autopoiese se prende à autoprodução, isto é, à reprodução de subsistemas em um movimento recíproco, por intermédio de seus próprios componentes. A conexão ontológica com a autorreferência é, assim, inequívoca. O controle é, portanto, autopoiético na medida em que se constitui em um subsistema do sistema social[14], alimentando-o e dele também se alimentando, o que também ocorre em relação ao sistema jurídico. Assim, subsiste uma integração do sistema de controle

[14] NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: WMF, 2018. p. 42.

como um elemento adjacente ao sistema jurídico, o qual, por sua vez, se encontra vinculado ao espectro ainda mais amplo do sistema social, decorrendo desse último o legítimo fundamento inerente à fiscalização da coisa pública. A seguinte figura ilustra essa afirmação:

Figura 02 – Autopoiese e autorreferência do controle



Fonte: o próprio autor

O sistema de controle, assim, não pode ser visto isoladamente, como uma unidade, mas sim como o elemento indissociável da pluralidade integrada pelos sistemas jurídico e social, produzindo reflexos em sua esfera de influência e, a um só tempo, sofrendo, também, a reverberação da influência destes.

É por isso que, como um sistema, a unidade da atividade de controle somente pode ser produzida autopoieticamente, uma vez que "não há nenhuma possibilidade de ver a unidade na pluralidade, de sintetizar o múltiplo, de reduzir a complexidade à unidade e de regular por meio daí articulações"[15].

O controle assim, é um sistema plural, que se retroalimenta com base em seu próprio exercício, comunicando-se e articulando-se com os demais sistemas (social e jurídico), implicando um preordenação imposta aos entes públicos, com vistas à concreção do dever de boa administração, o qual, segundo Freitas, se concretiza mediante uma atuação eficiente, eficaz, proporcional, transparente, imparcial e responsável[16].

2.1.2. Espécies de controle

[15] LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 546.
[16] FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22.

No referencial teórico aplicável a esse subsistema denominado controle, verifica-se a existência de diversas ordens de classificação. Essa diversidade parece natural, haja vista a amplitude do espectro de atuação da atividade controladora.

Nessa linha, *a priori*, o controle pode ser classificado quanto ao aspecto (legalidade, mérito e de boa administração), quanto ao momento (prévio, concomitante e sucessivo), quanto à amplitude (sobre ato e sobre atividade) e quanto ao modo (de ofício, por provocação e compulsório)[17].

Pode ser classificado, também, quanto ao ente controlado (pessoas ou atividades), quanto ao agente controlador (administrativo, parlamentar, jurisdicional, social, via *Ombudsman* ou órgão autônomo), quanto à incidência temporal (contínuo/permanente ou descontínuo/não permanente), e, finalmente, quanto aos aspectos da atuação controlada (de legalidade, de mérito, de gestão, de eficiência, de eficácia, de economicidade, contábil-financeiro e estratégico)[18].

Saliente-se que, dado o enfoque deste trabalho, não se está a tratar do controle hierárquico, exercido internamente e pautado por vínculo de subordinação no âmbito da Administração. E, quanto à distinção entre o controle interno e o externo, por sua relevância, será levada a efeito ao final do presente tópico.

Nessa linha, para os fins do presente trabalho, é importante proceder-se à análise, inicialmente, levando em conta a classificação inerente ao momento. Quanto a essa perspectiva, o controle poderá ser prévio, concomitante ou subsequente ao processo fiscalizado, conceito que não se restringe à ótica procedimental, mas à generalidade de atos praticados no âmbito de atuação do ente fiscalizado.

O controle prévio é aquele que se exerce de antemão, visando à prevenção de danos e à correção de fragilidades mesmo antes da prática do processo controlado. Pressupõe, assim, uma ação preliminar e antecedente, condicionando a legitimação daquele processo. Se, por um lado, isso é salutar, haja vista a possibilidade de elidir irregularidades em seu nascedouro, de outro, pode se constituir em empecilho à atuação do agente controlado, inviabilizando a tomada de decisões tempestivas em seu âmbito de atuação.

Diferentemente, o controle concomitante atua durante a execução do processo controlado. Existe, nesse caso, uma correspondência temporal entre as atuações do controlador e do controlado. Há, com efeito, a possibilidade de uma atuação eficaz, uma vez que eventuais

---

[17] MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 444.
[18] MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

desvios podem ser corrigidos antes da finalização do processo fiscalizado, mitigando-se, desse modo, o risco de prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação. De todo modo, esse tipo de controle demanda a utilização de instrumentos viabilizadores de uma efetiva comunicação interinstitucional, sendo imprescindível que o controlador tenha acesso simultâneo a todos os processos de trabalho executados pelo agente controlado. Demanda-se, assim, um elemento estrutural mais robusto do que aquele necessário para um controle simplesmente antecedente, onde não se mostram necessárias as notas da contemporaneidade e da atualidade.

Já o controle subsequente é aquele realizado *a posteriori*, isto é, em momento ulterior à realização do processo fiscalizado. Nesse tipo, o agente controlado goza de maior liberdade de atuação, uma vez que a legitimação de sua atividade não se funda em uma atuação prévia ou concomitante do agente controlador, decorrendo tão somente de sua regular competência para tal, o que contribui para uma atuação mais célere, ágil e eficaz. Porém, os riscos inerentes à realização da atividade são majorados, uma vez que a atuação *a posteriori* do controle poderá redundar em uma ação ineficiente sob a ótica dos resultados. Subsistirá a possibilidade de que eventuais danos, decorrentes de irregularidades existentes no nascedouro ou na execução do processo fiscalizado, sejam irreparáveis ou de difícil reparação. E isso não apenas porque determinados atos poderão ser irreversíveis, mas também ante a possibilidade da superveniência de eventos processuais específicos, como a decadência e a prescrição.

Outro critério de classificação se relaciona à natureza dos entes controladores. Tem-se, nesse caso, os controles político, jurisdicional e administrativo.

O controle político é aquele exercido especificamente no relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. Há, nesse caso, uma atuação relacional, pautada pela possibilidade de interferência recíproca, a qual, no entanto, não poderá ser irrestrita e arbitrária. Tendo em vista o disposto no artigo 2º, da Constituição de 1.988, é imprescindível o respeito à harmonia e à independência dos Poderes (o mesmo se aplicando ao controle jurisdicional). Em virtude disso, o exercício do controle político se encontra limitado pelas raias do ordenamento jurídico constitucional, sujeitando-se, por extensão, à revisão pela via do controle judicial, sobretudo quando verificados eventuais desvios ou excessos.

De todo modo, uma vez respeitadas as balizas postas, é de todo salutar o exercício do controle político, cuja relevância se escora na ideia de freios e contrapesos (*checks and balances*), entranhada nos modelos constitucionais modernos e fundada na concepção de que é necessário “dar a um poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a

um outro"[19]. É assim que incumbe ao Congresso Nacional o exercício do controle sobre a atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (artigo 70, *caput*, da Constituição Federal). Também cabe ao Poder Legislativo sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, bem como fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta (artigo 49, incisos V, IX e X, da Constituição Federal). Na outra ponta, dentro desse sistema de freios e contrapesos, subsiste a possibilidade de controle por parte do Poder Executivo sobre determinados atos do Legislativo, do que é exemplo trivial o poder de veto sobre projetos de lei (artigo 66, § 1º, da Constituição Federal).

Tem-se, com efeito, clara a natureza política desse controle recíproco exercido entre os Poderes. Não se pode ignorar, para além disso, que tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo ainda exercem controle político sobre o Poder Judiciário, como no caso da escolha de ministros para os Tribunais Superiores. Ressalte-se, contudo, que a atividade fim do Judiciário é imune a qualquer forma de controle por parte dos demais poderes, assegurando-se, assim, uma atuação imparcial e independente, propiciadora de decisões qualificadas pela nota da definitividade inerente ao conceito de coisa julgada.

De outro lado, ainda tendo em vista a natureza do agente controlador, apresenta-se o controle jurisdicional, já mencionado, como aquele que está sob o encargo do Poder Judiciário. No exercício de seu múnus constitucional, incumbe a esse Poder a aplicação da jurisdição, qualificada como o poder-dever de aplicar o direito objetivo aos casos concretos que lhe são apresentados, visando à solução das lides (pretensões resistidas). O princípio da indeclinabilidade ou irrenunciabilidade da jurisdição, insculpido no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, estabelece que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Assim, é ampla e irrestrita a possibilidade de atuação desse Poder, não se podendo subtrair de sua esfera de atuação quaisquer demandas. Isso somente poderá ocorrer quando a própria Constituição assim o estabelecer, como no caso do § 1º, do artigo 217, segundo o qual o Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva. Sem embargo disso, de um modo geral,

[19] MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução: Pedro Vieira Mota. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 134.

repele-se a ideia da instância administrativa de curso forçado, sendo imperativo que todos tenham acesso direto e incondicional à tutela jurisdicional. Naturalmente, tendo em vista o princípio da inércia da jurisdição, o controle por parte dessa esfera de poder demanda a iniciativa das partes interessadas, não podendo ocorrer *ex officio*. Para tanto, diversos instrumentos são colocados à disposição dos interessados, como as ações individuais, o mandado de segurança individual e o coletivo, o *habeas corpus*, o *habeas data*, a ação civil pública e a ação popular. É importante anotar que o controle jurisdicional assume considerável importância no sistema pátrio, haja vista não apenas seu amplíssimo alcance, mas também a característica de definitividade que traveste as respectivas deliberações, as quais não se sujeitam a revisão por parte de qualquer outra esfera de poder.

Finalmente, ainda no que toca ao organismo controlador, tem-se o controle administrativo. Este, exercido no âmbito da Administração Pública, visa à constatação de irregularidades e à prevenção/correção de desvios, assegurando que os processos controlados se adequem ao parâmetro adrede estabelecido. Diferentemente do controle jurisdicional, dotado de definitividade, o controle administrativo é exercido pela própria Administração e é suscetível de revisão pelo Poder Judiciário.

É necessário salientar, no entanto, que, a depender da natureza do órgão controlador, poderá haver alguma restrição quanto à amplitude da revisão judicial. É o caso dos Tribunais de Contas, aos quais a Constituição Federal confere explicitamente a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (artigo 71, inciso II, c/c artigo 75, *caput*).

Nesse caso, tendo em vista que se trata de competência expressamente atribuída a órgão de deliberação, o entendimento predominante é no sentido de que o Poder Judiciário não poderá revisar o mérito de suas decisões, sob pena de usurpação de atribuições.

Nesse particular, a atuação do Judiciário (diga-se, no exercício do controle jurisdicional), deve se orientar pela verificação tão somente da conformidade formal. Poderá, com efeito, anular uma decisão da Corte de Contas por desrespeito aos princípios da ampla defesa, do contraditório ou do devido processo legal. Contudo, por óbvio, não poderá passar ao exame do mérito e julgar as contas do gestor público, cabendo-lhe devolver o caso à

reapreciação do Tribunal de Contas, órgão incumbido constitucionalmente dessa competência[20].

É importante notar que, não obstante o exemplo mencionado, a respeito do controle exercido pelos Tribunais de Contas (os quais serão tratados com maior vagar adiante), o controle administrativo não se restringe a tais instituições, alcançando todas as esferas da Administração. É assim que se afirma que o controle administrativo *stricto sensu* é exercido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, tanto pela Administração Direta quanto pela Indireta. Nessa esteira, cada órgão público exerce controle administrativo sobre seus próprios atos ou de terceiros, sendo imperativa a observância, para esse mister, das atribuições conferidas por lei. E é exatamente no âmbito do controle administrativo que tem aplicação a Súmula n. 473, do Supremo Tribunal Federal, a qual estabelece que:

> "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."

O controle administrativo é, dessarte, aquele exercido pela Administração, visando à anulação, revogação ou correção de seus próprios atos ou, ainda, dentro da esfera de competências do órgão controlador, a correção de atos de terceiros, bem como a aplicação de sanções previamente prescritas em lei.

Vencida essa etapa, impõe-se a menção a outra forma de classificação, desta feita com base no tipo de controle. Sob essa ótica, o controle poderá ser de legalidade, de legitimidade e de economicidade.

O controle de legalidade tem espeque no princípio de mesmo nome, estampado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Visa, assim, apurar a adesão da atividade controlada aos ditames da legislação em vigor, uma vez que "em razão do princípio da legalidade administrativa, toda atividade administrativa se sujeita à lei e, em consequência, ao controle de legalidade"[21]. O ato ilegal, como ressaltado pela Súmula 473, do Supremo Tribunal Federal, é nulo, não produzindo efeitos jurídicos. Nesse sentido, colhe-se a seguinte lição:

> "La violation du principe de légalité entraîne des conséquences importantes; l'acte administratif irrégulier est en principe nul; (...). Toutefois, la nullité qui atteint l'acte irrégulier présente des caractères spécifiques qui la distinguent de la nullité des actes

[20] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 127.
[21] FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 1.061.

> relevant du droit privé; certaines irrégularités apparaissent, em outre, si graves qu'elles font l'objet d'une sanction renforcée. (...) On conçoit qu'en droit privé les nullités qui peuvent atteindre les actes juridiques soient principalement des nullités relatives; ceci s'explique parce que les règles qui s'imposent au respect des individus dans leurs rapports réciproques sont principalement destinées à protéger des intérêts particuliers; seuls les individus protégés par la règle peuvent se prévaloir de sa violation pour en demander la sanction. Au contraire, les règles de droit public sont édictées dans l'intérêt général; elles sont pour la plupart d'ordre public; leur violation conduit nécessairement à reconnaître la nullité absolue des actes qui les méconnaissent."[22]

A importância do controle de legalidade é, desse modo, revelada pela natureza pública dos atos controlados. Afinal, como ressaltado por Rousset, diferentemente do Direito Privado, onde, via de regra, prevalece o interesse individual, de natureza disponível, no campo do Direito Público as normas são editadas tendo em vista o interesse geral, razão pela qual sua violação acarreta a nulidade absoluta dos atos praticados. Diante disso, o controle de legalidade é primordial para o reconhecimento da nulidade dos atos que venham a contrariar o ordenamento jurídico positivo.

Quanto ao controle de legitimidade, distingue-se pela amplitude, não se encontrando estritamente vinculado à análise da compatibilidade com a lei. Implica, na verdade, na elaboração de um juízo de valor a respeito de elementos alheios à simples adesão à lei, como a finalidade e a motivação do ato controlado. É por isso que se afirma que o controle de legitimidade "ultrapassa a simples verificação das formalidades legais e dos requisitos materiais dos atos de gestão, envolvendo os valores e crenças de uma determinada sociedade em determinado momento"[23]. Há, aqui, uma análise que se escora em fundamentos de moralidade em um amplo sentido, ultrapassando as raias da legalidade e alcançando uma valoração pautada por princípios, beirando a uma apreciação de mérito[24]. Um ato praticado com desvio de finalidade, por exemplo, poderá ser objeto de controle, ainda que não se revista de explícita ilegalidade. A incidência do controle, desse modo, ultrapassa as balizas estritas de análise pura e simples da aderência do ato à letra da lei, alcançando uma verificação quanto à sua conformação com o sistema jurídico em seu sentido *lato*. É por isso que Moreira Neto trata da fiscalização da legitimidade como um "controle finalístico em macroescala do agir administrativo, e não mais na microescala de ato por ato"[25].

---

[22] ROUSSET, Michel; ROUSSET, Olivier. **Droit administratif**: L'action administrative. 2 ed. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2004. p. 77.

[23] LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 29.

[24] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumens Iuris, 2007. p. 859-860.

[25] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 56-63, 2007.

Essa espécie de controle, desse modo, mostra-se em absoluta consonância com o Direito Administrativo contemporâneo, pautado pelo anseio de se buscar uma Administração voltada à concreção efetiva dos interesses da coletividade e não apenas à simples satisfação do texto da lei, primando, assim, pela legitimidade, pela eficiência e pela supremacia da ordem jurídica. Nessa linha:

> (...) tudo indica que esse novo Direito Administrativo, que surge enriquecido e expandido, não é mais o do Estado de Direito, em que lhe bastava a legalidade e a eficácia, e reinava soberano o princípio da supremacia do interesse público. Esse, é o Direito Administrativo do Estado Democrático de Direito, em que, além da legalidade, se demanda legitimidade, além da eficácia se exige eficiência e nele se afirma indisputável, sobre quaisquer outras prelazias, o princípio da supremacia da ordem jurídica."[26]

Além disso, não menos relevante é o controle de economicidade. O Tribunal de Contas da União (TCU) a conceitua como "a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade"[27]. Economicidade é, assim, a obtenção do melhor resultado ao menor custo possível.

Trata-se a economicidade, desse modo, de uma avaliação de natureza qualitativa e quantitativa, focada na relação custo benefício da atividade fiscalizada. Implica "verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico"[28]. Uma atividade será antieconômica, assim, quando seu custo superar os benefícios que ela entrega à sociedade. E, com maior razão, será antieconômica, também, aquela atividade que não propiciar qualquer benefício à comunidade. O dispêndio de recursos públicos (financeiros ou não) deve produzir alguma utilidade aos seus destinatários, sendo que tal resultado deve ocorrer de forma proporcional. E, não apenas isso, mas a análise da economicidade visa, também, "averiguar se não há desperdício no uso do dinheiro público"[29]. Tudo isso coloca em evidência a necessidade e a importância do controle de economicidade.

Finalmente, sem a pretensão de exaurir o amplo leque de classificações existentes, é importante mencionar aquela que considera a posição do órgão controlador em relação ao agente controlado. Assim, o controle poderá ser interno ou externo.

---

[26] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Uma nova administração pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 220, p. 179-182, abr.jun. 2000.

[27] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 3 ed. Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. p. 11.

[28] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 614.

[29] SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (Org.) **Comentários à constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1.254.

O controle interno é aquele exercido por elemento entranhado na intimidade estrutural do órgão controlado. Assim, visando conferir segurança à atuação do gestor, o controle interno procede a uma avaliação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados, com o escopo de alertar a respectiva instância quanto à necessidade de eventuais correções e adequações.

Tal sua relevância, o artigo 74, da Constituição Federal, estabeleceu que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno, com a incumbência de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres públicos e, finalmente, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Estabelece o § 1º que, sob pena de responsabilidade solidária, os responsáveis pelo controle interno têm o dever de dar ciência ao Tribunal de Contas a respeito das irregularidades ou ilegalidades de que tiverem conhecimento. Assim, cada órgão da administração deve contar com um sistema de controle interno em sua estrutura, de modo que suas ações se sujeitem à devida fiscalização.

Quanto ao controle externo, trata-se daquele exercido por órgão alheio à intimidade estrutural da instância controlada[30]. É o que se verifica na atuação do Congresso Nacional, o qual, por força do artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, tem a incumbência de exercer o controle externo sobre os atos da Administração Pública Federal, particularmente no que toca à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A titularidade do Poder Legislativo se deve ao fato de sua composição representar a vontade da maioria da população (na Câmara) e dos Estados (no Senado), sendo "típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País"[31].

Dentro do modelo federativo, no âmbito dos Estados, as respectivas Constituições atribuem essa incumbência ao Poder Legislativo Estadual, em simetria ao modelo federal. Desse modo, as Assembleias Legislativas detêm a titularidade do controle externo e, como tais,

---

[30] GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 791.
[31] BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007. p. 810.

devem atuar na fiscalização de todas as demais unidades administrativas, quer sejam aquelas vinculadas ao Poder Executivo, quer sejam aquelas integrantes do Poder Judiciário.

2.1.3. A importância do controle administrativo

A atividade de controle, como demonstrado, pode ser considerada um dos marcos que caracterizam o regime democrático e o respeito ao princípio da igualdade. Nessa linha, controle e igualdade são institutos indissociáveis. Afinal, é da essência da democracia a consagração desse princípio, de modo que todos os cidadãos venham a partilhar de posições idênticas em seu relacionamento com o poder público, inclusive no que toca à possibilidade de acompanhar e sindicar a realização de suas atividades. Nesse ponto, é interessante anotar que, ao questionar a existência do direito à liberdade, Dworkin atribui à igualdade um sentido forte de direito, não podendo haver qualquer competição entre ambos[32]. Afinal, se a liberdade é um valor importante em uma democracia republicana (sem adentrar na discussão filosófica referente à existência efetiva desse direito), a observância do princípio da igualdade, mais do que isso, constitui o fundamento sobre o qual se erige o próprio edifício social. Não haverá democracia e República em um Estado onde os cidadãos sejam tratados sem isonomia. É por tal razão que se afirma, também, a ligação clássica do controle com as noções de República e de Estado de Direito, para as quais é imprescindível "a criação de instrumentos que assegurem que as ações empreendidas estejam em sintonia com o interesse público, tanto em termos de planejamento, como de execução"[33].

Tem-se, assim, a indispensabilidade do moderno conceito de *accountability*, o qual deve permear todas as esferas da Administração, propiciando um controle que ultrapasse a simples checagem de dados, de modo a "dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou"[34]. Assim, sob o império do princípio da igualdade, jamais foi tão atual falar-se em controle como um instrumento amplo e imprescindível à viabilização da tutela da coisa pública.

Essa afirmação decorre do fato de que o princípio da igualdade atua como indutor da legitimação do controle sobre os atos do Poder Público, uma vez que possibilita aos cidadãos

---

[32] DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020. p. 415.

[33] ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; NARDES, João Augusto Ribeiro; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança pública**: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

[34] PAIVA, Maristela. **Impactos da gestão estratégica no trabalho da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados**. Monografia. Escola da Advocacia-Geral da União, Brasília, 2009. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41988/8/Maristela%20Paiva.pdf. Acesso em: 30.out.2020.

o conhecimento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados. Nessa linha, uma vez que o Estado se utiliza de recursos oriundos de seus súditos para cumprir seu papel de propiciador das condições necessárias à subsistência coletiva, é curial que se lhe atribua o dever de prestar contas de toda a atividade desenvolvida, assegurando-se, assim, uma atuação impessoal, transparente e dotada de equidade.

Disso resulta a relevância do desenho institucional traçado no Brasil, com vistas a possibilitar que toda a atividade desempenhada pelo Estado possa ser auditada por entidades concebidas para esse fim. Daí a relevância da atividade de controle, cujo paradigma é o de influenciar o processo decisório, visando ao seu aprimoramento em prol da sociedade[35], realizando-se, como já visto, por órgãos integrantes da própria estrutura fiscalizada (controle interno) ou por instituições alheias à sua intimidade estrutural (controle externo). O controle, desse modo, apresenta-se como "exigência e condição do regime democrático", verdadeiro instrumento da cidadania[36].

Ao cabo do que foi visto, pode-se afirmar que a importância do controle administrativo decorre do fato de tratar-se de um conjunto de atos de fiscalização e correção, que pode redundar em medidas pedagógicas e punitivas, destinando-se à extinção ou à regularização dos atos praticados pela Administração Pública[37]. Saliente-se, como foi dito, que o referencial teórico analisado ora aponta sua conceituação de forma restrita ao Poder Executivo, incidindo sobre suas próprias atividades, "visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização"[38], ora a estende aos órgãos administrativos dos Poderes Legislativo e Judiciário, "para o fim de confirmar, rever ou alterar condutas internas, tendo em vista aspectos de legalidade ou de conveniência para a Administração"[39].

Por mais amplo[40] e consentâneo com a realidade administrativa, este último é o conceito que se mostra mais adequado, açambarcando "os setores de Administração dos demais Poderes"[41], pois amplifica o controle sobre todos os atos produzidos na seara pública, independentemente de sua fonte.

---

[35] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 33.
[36] LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 08.
[37] DOS REIS, Jair Teixeira. Controle externo da administração pública na constituição federal. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**. v. 4, n. 2, julho-dezembro 2017.
[38] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 614.
[39] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumens Iuris, 2007. p. 814.
[40] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di Pietro. **Direito administrativo**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 600.
[41] GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 792.

2.1.4. O exercício do controle

Como visto, no âmbito federal, o titular do controle externo é o Congresso Nacional e este o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do artigo 71, *caput*, da Constituição democrática. Por simetria, conforme estipulado pelo artigo 75, *caput*, isso se aplica aos Tribunais de Contas com jurisdição sobre os demais entes da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios).

Assim, o Poder Legislativo se vale da expertise e da estrutura dos Tribunais de Contas para levar a cabo o exercício do controle externo. É por essa razão que tais Tribunais são usualmente nominados eles próprios como órgãos de controle externo, muito embora seja o Parlamento o legítimo titular dessa atividade.

Nessa linha, é importante conhecer as competências que a Constituição Federal confere ao TCU, com vistas ao exercício do controle externo. São elas: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e, também, sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e, finalmente, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

É importante notar que o TCU foi concebido nos albores da República, por ocasião do Decreto n. 966-A, de 07 de novembro de 1.890, com ulterior acolhida no seio da Carta Constitucional de 1.891. Àquela época, levou-se em conta a necessidade de se instituir um corpo de magistratura intermediária à legislatura e à administração, provido de garantias destinadas a assegurar uma posição autônoma, valendo-se, para tanto, do modelo adotado na França[42]. Um vislumbre do Tribunal de Contas francês na atualidade (*Cour des Comptes*) permite verificar que essa similaridade institucional continua existindo. A esse respeito, basta ver o texto do artigo 47-2, da Constituição da República Francesa, cujo teor é o seguinte:

> "La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière."[43]

No desenho francês, portanto, o Tribunal de Contas auxilia o Parlamento no controle das ações governamentais, particularmente quanto à execução das leis de finanças e de previdência, cabendo-lhe, também, a importante tarefa de avaliação das políticas públicas. A importância dessa instituição é reforçada pelo seguinte excerto:

> "Les institutions supérieures de contrôle, jouent un rôle clé dans les systèmes démocratiques em étant les garants de la bonne gestion publique et de la qualité de l'information financière diffusée. Elles sont partie prenante du système de gouvernance des États, et leur actions de contrôle permettent une prise de décision éclairée, renforcent et crédibilisent l'information diffusée et enfin responsabilisent et légitiment les décideurs qui doivent rendre compte de leur gestion. Leur rôle consiste à communiquer au Parlement mais également aux citoyens les résultats de leurs différentes évaluations sur la gestion publique. Elles permettent ainsi um suivi et le

[42] DA SILVA, Moacir Marques. **Controle externo das contas públicas**: os processos nos Tribunais de Contas do Brasil. São Paulo: Atlas, 2014. p. 07.

[43] https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf. Acesso em 12.nov.2020.

> contrôle ex post des dépenses publiques faisant ressortir les déficiences et proposant des pistes d'amélioration."[44]

Resulta patente, assim, a configuração do Tribunal de Contas como fiador da boa gestão pública e da qualidade da informação financeira, cabendo-lhe o monitoramento da despesa pública, de modo a destacar suas deficiências e contribuir com propostas de melhorias.

Essa mesma concepção, saliente-se, é preconizada por diversas nações da Europa continental, com destaque para o Tribunal de Contas português, considerado uma instituição essencial para a boa gestão pública:

> "A ideia de boa administração subjacente ao Estado garantidor convoca a mobilização de novos instrumentos de gestão pública (incluindo instrumentos de financiamento) e postula uma evolução do controlo financeiro público.
> Nas palavras de Gomes Canotilho, 'a fiscalização financeira deve tomar consciência dos momentos estruturantes da nova formação da estatalidade', pelo que a ideia de Estado garantidor faz apelo a uma análise integrada de um conjunto de problemas (político-constitucionais e jurídico-financeiros), 'onde o Tribunal de Contas desempenha um relevantìssimo papel'."[45]

Tal é o desenho traçado no Brasil, o qual restou consolidado no seio da Constituição de 1.988. Foi assim que o legislador constituinte concebeu o TCU nos moldes atualmente conhecidos, sendo integrado por nove Ministros, com sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional (artigo 73, *caput*). A um só tempo lhe foram atribuídas diversas competências, conforme acima mencionado, todas elas destinadas a possibilitar o exercício da atividade de controle externo em sua plenitude, em consonância com sua relevância institucional e imprescindibilidade para a boa gestão pública, nos mesmos moldes da visão empregada na França e em Portugal.

É importante mencionar, em acréscimo, que o auxílio prestado ao Congresso Nacional não implica subordinação hierárquica, uma vez que referido Tribunal se constitui em instituição autônoma, cabendo-lhe a eleição de seus órgãos diretivos, a elaboração de seus regimentos internos, a organização de seus serviços e o provimento de seus quadros de pessoal.

Esse modelo foi replicado no âmbito das Cortes de Contas estaduais e municipais, tendo em vista a simetria preconizada pelo artigo 75, *caput*, da Constituição Federal. Desse modo, incumbe às Assembleias Legislativas a titularidade do controle externo no que toca à atividade dos respectivos Estados. Quanto aos municípios, essa atribuição é conferida às

---

[44] PORTAL, Marine. **La politique qualité de la certification des comptes publics**: Le cas de la Cour des comptes. Gestion et management. Poitiers: Université de Poitiers, 2009. p. 29.

[45] DA COSTA, Paulo Jorge Nogueira. **O Tribunal de Contas e a boa governança**: Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2012. p. 176.

respectivas Câmaras Municipais. Em ambos os casos, os Tribunais de Contas estaduais prestam o necessário auxílio, exercendo competências similares àquelas atribuídas ao TCU.

Deve-se ressalvar que, diferentemente do que ocorre no restante do país, existem Tribunais de Contas dos Municípios nos Estados de Goiás, Bahia e Pará, os quais são órgãos estaduais responsáveis pela fiscalização das contas municipais.

Outra exceção se verifica nas capitais dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, que possuem tribunais municipais para o controle de suas contas. De anotar-se, contudo, que o artigo 31, § 4º, da Constituição Federal, proibiu a criação de novos tribunais desse último tipo (municipais), o que não obsta a criação de Tribunais de Contas dos Municípios (estaduais).

Diante do quadro institucional delineado pelo legislador constituinte, resta patente que, ao conferir concreção à atividade de controle, funcionam os Tribunais de Contas como importantes garantes do sistema jurídico constitucional. Afinal, o controle se direciona à preservação e ao equilíbrio das instituições democráticas[46], assegurando os primados da República e da igualdade entre os cidadãos. Desse modo, vem a lume a importância de tais instituições, voltadas à fiscalização da correta gestão da coisa pública, com vistas a se evitar indesejáveis desvios e desvirtuamentos.

2.1.5. Os Tribunais de Contas e a corrupção

Convém salientar que a preocupação dos Tribunais de Contas quanto ao combate à corrupção tem sido evidenciada pela adoção de ações que transbordam dos limites da estrita análise processual.

Nessa ordem, a pesquisa realizada identificou a existência de iniciativa por parte do TCU, o qual, atento ao seu papel institucional, publicou o "Referencial de combate à fraude e à corrupção"[47], contendo diretrizes destinadas à preservação do patrimônio público, as quais encontram escólio não apenas no ordenamento jurídico nacional, como também em boas práticas adotadas internacionalmente. Na mesma vereda, aquele Tribunal concebeu, em 2.015, o "Projeto combate a desvios e irregularidades" e, em 2.016, instalou a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura, com foco na prevenção de patologias corruptivas, sua detecção e atribuição de responsabilidade aos agentes envolvidos.

---

[46] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 807.

[47] htpps://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em 25.jun.2019.

Também é digo de nota o exemplo lusitano, com a criação do Conselho de Prevenção da Corrupção, em 2.008, nos seguintes moldes:

> "A solução encontrada pelo legislador para prevenir a corrupção passou pela criação de uma entidade administrativa independente – o já referido CPC –, funcionando junto do Tribunal de Contas e sendo composta pelo Presidente do Tribunal de Contas (que preside), pelo Diretor-Geral do Tribunal de Contas (que desempenha as funções de secretário-geral), pelo Inspetor-geral de Finanças, pelo Inspetor-geral da Administração local, por um magistrado do Ministério Público (designado pelo Conselho Superior do Ministério Público), por um advogado (nomeado pelo conselho geral da Ordem dos Advogados) e por uma personalidade de reconhecido mérito nesta área (cooptado pelos restantes membros do CPC). Esta entidade administrativa independente tem como atribuição exclusiva a prevenção da corrupção (...)."[48]

A criação de uma unidade especificamente direcionada ao combate à corrupção é importante iniciativa, constituindo-se em exemplo a ser seguido pelo TCE/GO, uma vez que, em levantamento realizado por ocasião da pesquisa empírica, verificou-se a inexistência de uma estrutura dedicada casuisticamente a esse mister.

Ao lado disso, convém mencionar que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), em 2.015, adotou a propositura de quinze ações destinadas ao combate à corrupção[49], dentre as quais se destacam a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para a emissão de parecer prévio sobre as contas de campanhas eleitorais e de partidos políticos, a alteração da Lei de Licitações para a majoração da sanção aplicável em caso de inobservância da ordem cronológica de pagamentos, bem como a alteração da Lei Anticorrupção, para o fim de explicitar as competências dos Tribunais, em especial em relação ao controle dos acordos de leniência, e, também, a aprovação de projeto de lei que permita a solicitação da quebra dos sigilos bancário e fiscal dos administradores públicos, no curso dos processos de contas. Tais iniciativas denotam a relevância que o combate à corrupção tem assumido para o sistema dos Tribunais de Contas, sendo primordial a articulação de suas ações com as demais esferas governamentais, em busca de resultados satisfatórios.

É preciso ter em mente que, não raras vezes, o agente a ser responsabilizado no âmbito administrativo também o será, em virtude do mesmo fato, na esfera judicial, em especial quando verificada a ocorrência de uma patologia corruptiva em seu agir. Naturalmente, nem todo agente responsabilizado na estrita esfera de atuação dos Tribunais de Contas terá praticado um ato de corrupção, uma vez que sua orientação volitiva poderá estar despida de dolo. Isso,

---

[48] DA COSTA, Paulo Jorge Nogueira. **O Tribunal de Contas e a boa governança**: Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2012. p. 87.

[49] https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/NotaCorrupcao_Atricon.pdf. Acesso em 25.jun.19.

no entanto, não obsta eventual constatação em sentido contrário, hipótese em que a intenção de auferir vantagem às custas do erário (o elemento anímico) estará presente como causa e elemento precipitador do dano.

Nesse ponto, se adequadamente levada a efeito, a atividade de controle externo pode resultar não apenas na coleta de indícios e provas a respeito de condutas ímprobas, podendo redundar, também, na responsabilização dos respectivos agentes e na adoção de providências voltadas à recomposição do erário. Com isso, resulta patente o influxo da atuação dos Tribunais de Contas na efetividade dos comandos constitucionais referentes à segurança pública, a qual tem seus matizes indissoluvelmente associados à proteção do erário e, de consequência, aos próprios fundamentos da República.

Nessa linha, a adequada atuação dos Tribunais de Contas, mediante a utilização do instrumental processual a seu cargo, redundando na necessária identificação de desvios e na atribuição de responsabilidades, tem o condão de subsidiar a adoção de medidas voltadas ao combate à corrupção, resultando em desdobramentos práticos que transbordam dos estreitos limites da simples teorização.

Diante disso, não há como negar a importante influência do sistema dos Tribunais de Contas no que toca às ações de combate à corrupção, uma vez que ele pode atuar diretamente contra os responsáveis pelas irregularidades ou, na outra ponta, de modo indireto, favorecendo o agir de outros órgãos de controle. É assim que as decisões que venham a identificar situações caracterizadoras de atos de corrupção poderão mover os gestores públicos à adoção de medidas destinadas a combatê-las. E, não apenas isso, mas a cientificação a respeito dos resultados obtidos pela atuação das Cortes de Contas poderá imprimir no ânimo dos gestores a devida atenção quanto à eventual necessidade de correção de medidas já implementadas.

É necessário ter em mente que o Tribunal de Contas não se constitui em ilha apartada do restante da sociedade, sendo imprescindível que sua força de trabalho, coadunada à de outras instituições de controle, proporcione elementos concretos, hábeis a serem empregados no aprimoramento das medidas de combate à corrupção. Ao fazê-lo, estará a Corte de Contas cumprindo com seu mister institucional, o qual consiste exatamente na tutela do patrimônio público contra os achaques da corrupção e, em última instância, na própria tutela do regime democrático e do modelo republicano, os quais representam valores muito caros à sociedade brasileira. Desse modo, resta patente sua legitimação como potencial ator do combate à corrupção.

2.2. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Para os fins a que se destina a presente investigação, é imprescindível trazer à consideração o cabedal teórico e prático referente ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), conhecendo sua base legislativa, competências e modo de agir. Tal delineamento tem o condão de viabilizar o conhecimento a respeito da realidade vivenciada no âmbito dessa instituição pública, favorecendo a avaliação crítica a respeito dos resultados da pesquisa empírica, de modo a se alcançar resposta ao problema apresentado.

Com esse desiderato, cumpre mencionar que, nos termos preconizados pelo artigo 28, da Constituição Estadual (CE), o TCE/GO é integrado por 07 (sete) Conselheiros, tem sede na cidade de Goiânia, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual.

O órgão tem seu fundamento de validade estampado no bojo da Constituição Federal (CF), dentro do modelo de simetria estabelecido pelo artigo 75. Nessa linha, assim como incumbe ao TCU o encargo de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, assim também cabe ao TCE/GO auxiliar a Assembleia Legislativa em tal mister. Assim, nos termos delineados, cabe ao Poder Legislativo estadual a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, no que se refere à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, com o auxílio do TCE/GO (conforme disposição contida no artigo 25, *caput* e parágrafo único, da Constituição Estadual).

Seus membros são escolhidos na seguinte proporção: 04 (quatro) pela Assembleia Legislativa; e 03 (três) pelo Governador do Estado, sendo que, neste caso, uma das escolhas deve recair sobre auditores do Tribunal e a outra sobre membros do Ministério Público de Contas, alternadamente, a partir de listas tríplices formuladas segundo critérios de antiguidade e merecimento. Os escolhidos devem contar com mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos de idade, além de serem detentores de idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública, comprovando o exercício, por mais de 10 anos, de função ou efetiva atividade profissional que exija tais conhecimentos.

Ao lado disso, a Constituição Estadual também estabelece que os Conselheiros são detentores das mesmas prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. Quanto aos Auditores, quando em substituição aos Conselheiros, possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vencimentos do

titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de Juiz de Direito de entrância final.

Outrossim, prevê a Constituição Estadual a existência da Procuradoria Geral de Contas junto ao Tribunal, assegurando-se aos seus membros a aplicação das disposições inerentes a direitos, vedações e formas de investidura do Ministério Público, nos termos do artigo 130, da Constituição Federal, muito embora seja assente, segundo orientação vazada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que esse *Parquet* não possui autonomia institucional, encontrando-se entranhado na intimidade estrutural da Corte de Contas.

No caso particular do TCE/GO, sua existência precede à vigência da Constituição Federal de 1.988. O órgão foi criado pela Constituição Estadual de 1.947, com instalação efetiva no dia 1º de setembro de 1.952, nos termos do Decreto n. 130, de 07 de julho daquele ano. Foi estipulada a composição da Corte, inicialmente, com 03 (três) juízes e 01 (um) procurador, realizando-se a primeira sessão ordinária no dia 02 de janeiro do ano seguinte, com a aprovação do Regimento Interno no dia 13 de fevereiro. A primeira Lei Orgânica foi editada em 1.967.

Atualmente, além das disposições contidas na Constituição Estadual, o TCE/GO é regido por sua Lei Orgânica (Lei Estadual n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007 – LOTCE) e por seu Regimento Interno (Resolução n. 22, de 04 de setembro de 2.008 – RITCE).

Como referido, o TCE/GO encontra assento na Constituição Estadual, cujo artigo 26 lhe confere as competências necessárias ao exercício do controle externo. Tais competências, como já demonstrado, são estabelecidas com base na simetria estabelecida pelo artigo 75, da Constituição Federal, de acordo com o modelo federal. O único ponto dissonante refere-se ao número e à designação dos respectivos membros, estabelecido em 07 (sete) Conselheiros, diferentemente do TCU, que é integrado por 09 (nove) Ministros.

Para a adequada compreensão do papel desempenhado pela Corte de Contas, afigura-se imprescindível conhecer suas competências.

2.2.1. Competências gerais

A primeira competência atribuída ao TCE/GO refere-se à apreciação das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado. Isso ocorre mediante a emissão de parecer prévio, que deverá ser elaborado no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de seu recebimento e publicado no Diário Oficial do Estado.

Nesse caso, é importante notar, o Tribunal de Contas não julga as contas, limitando-se sua atuação à emissão de um parecer, a ser encaminhado à Assembleia Legislativa. É desta

a incumbência de efetivamente deliberar a respeito da aprovação ou não das contas de Governo, nos termos do inciso VII, do artigo 11, da Constituição Estadual, tratando-se, assim, de um julgamento eminentemente político, embora fundado na análise técnica da Corte de Contas.

O fundamento teórico para essa competência se encontra no princípio da separação dos Poderes, os quais, muito embora tenham uma atuação harmônica e independente, submetem-se aos sistema de freios e contrapesos (*checks and balances)*, de modo que a atuação do Poder Executivo se encontra subordinada à fiscalização realizada pelo Poder Legislativo, titular do controle externo sobre as atividades da Administração.

Tem-se, assim, a imprescindibilidade da apreciação das contas pela Assembleia Legislativa, de modo que, nesse particular, a atuação do Tribunal de Contas é apenas acessória, muito embora seja indispensável e fundamental.

Nos termos da Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007 (LOTCE) e, ainda, em consonância com inciso XI, do artigo 37, da Constituição Estadual, as contas anuais prestadas pelo Governador deverão ser encaminhadas à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas, concomitantemente, até 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, fazendo-se acompanhar das informações relativas aos demais Poderes e instituições autônomas. Essas contas são constituídas pelos balanços gerais do Estado e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, com a demonstração da execução dos orçamentos públicos.

Incumbe ao Tribunal de Contas, a seu turno, a apreciação das contas no prazo de 60 (sessenta) dias, contados de seu recebimento, expedindo-se parecer prévio favorável à sua aprovação com ou sem ressalvas ou, ainda, pela rejeição. Como mencionado, tendo em vista que a titularidade do julgamento incumbe à Assembleia Legislativa, não se encontra ela vinculada ao teor do parecer emitido pela Corte de Contas, de modo que poderá acolhê-lo no todo ou em parte, ou, ainda, decidir em sentido contrário. De observar-se que, para esse fim, não há necessidade de quórum mínimo, diferentemente do que ocorre na esfera municipal, onde as respectivas Câmaras, na apreciação das contas anuais dos Prefeitos, somente podem rejeitar o parecer prévio por decisão de dois terços de seus membros.

Outra incumbência do TCE/GO se consubstancia no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Estado, além das contas de todos quantos derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário. Nesse caso, tem-se efetivo exercício de atividade jurisdicional (não judicial), com aplicação do direito (*jurisdictio*) pela Corte de Contas. A esse respeito, basta ver

que a Constituição Federal empregou as expressões “jurisdição” (artigo 73, *caput*), “julgar” (artigo 71, inciso I) e “judicatura” (artigo 73, § 4°)[50].

Não sem razão, todos quantos atuam na atividade administrativa pública, gerindo recursos, sujeitam-se ao dever de prestar contas. Assim, no regime da Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007 (LOTCE), em simetria com o modelo federal, os gestores devem encaminhar suas contas ao Tribunal de Contas, anualmente, com a inclusão de todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pela unidade ou entidade ou pelos quais ela responda.

Esse encaminhamento ocorre na forma de tomada ou prestação de contas, conforme se trate de órgão da Administração Direta ou Indireta, abrangendo o rol de responsáveis da unidade ou entidade jurisdicionada, o relatório de gestão, os relatórios e pareceres sobre as contas e a gestão da unidade jurisdicionada, previstos em lei ou em seus atos constitutivos, bem como o relatório e o certificado de auditoria do órgão de controle interno, com o respectivo parecer do seu dirigente sobre a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, operacional, contábil e patrimonial, e, também, o pronunciamento expresso do Secretário de Estado ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, em relação às suas entidades jurisdicionadas, sobre as contas de responsáveis e o respectivo parecer do controle interno.

O Tribunal de Contas, nesse caso, após a análise técnica e a manifestação do Ministério Público de Contas e da Auditoria, procede ao julgamento das contas, deliberando quando à sua regularidade com ou sem ressalvas ou, ainda, por sua irregularidade. No caso de contas regulares, tem lugar a emissão de certidão de quitação aos responsáveis.

De outro lado, o julgamento pela irregularidade das contas enseja a atribuição de responsabilidade individual ou solidária e, havendo débito, tem lugar a citação do responsável para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida, devidamente atualizada.

De todo modo, em respeito ao artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, assegura-se a ampla defesa ao jurisdicionado, de modo que a deliberação pela rejeição das contas é ordinariamente precedida da regular instauração do contraditório, evitando-se, assim, eventuais alegações de nulidade processual.

O julgamento pela irregularidade das contas pode induzir à instauração de Tomada de Contas Especial, caso haja evidência de danos ao erário. Com esse processo subsequente, é

[50] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 36.

possível proceder-se à apuração dos fatos, à quantificação dos danos e à identificação dos respectivos responsáveis, com a promoção de atos destinados à devida recomposição.

Além disso, outro efeito importante do julgamento pela irregularidade das contas se encontra concebido no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1.990 (Lei de Inelegibilidade), que assim dispõe:

> "Artigo 1º. São inelegíveis:
>
> I – para qualquer cargo:
> (...)
> g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição."

Como se vê, a rejeição das contas pode acarretar a inelegibilidade do gestor por 08 (oito) anos, caso tenha fundamento em decisão definitiva que reconheça a existência de irregularidade insanável, caracterizadora de ato doloso de improbidade administrativa.

É importante observar que referido dispositivo deve sua atual redação à Lei Complementar n. 135, de 04 de junho de 2.010. No regime anterior, não existia a expressão "que configure ato doloso de improbidade administrativa". Assim, o modelo anteriormente adotado era mais gravoso, pois dispensava o elemento anímico, direcionado à prática consciente de um ato de improbidade. A alteração legislativa, no entanto, carreou para a atividade do aplicador do direito a imprescindibilidade da avaliação quanto ao *animus* do agente e, bem assim, quanto à incidência de alguma das figuras preconizadas no bojo da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1.992 (Lei de Improbidade Administrativa).

É necessário ter em vista que o julgamento pela irregularidade das contas não torna o gestor público automaticamente inelegível. Na parte que toca ao TCE/GO, o artigo 23, inciso XL, do Regimento Interno, confere ao Presidente a atribuição de promover o levantamento dos nomes dos responsáveis cujas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas tenham sido rejeitadas por irregularidade insanável ou por decisão irrecorrível, procedendo ao respectivo encaminhamento à Justiça Eleitoral, o que ocorre anualmente. Caberá a esta última, na esfera de sua competência constitucional, avaliar a subsunção da conduta às figuras inerentes à improbidade administrativa na modalidade dolosa, decidindo quanto à inelegibilidade ou não do respectivo agente público.

De todo modo, o fato de os gestores se sujeitarem ao risco da inelegibilidade demonstra a seriedade com que devem se haver todos quantos sejam responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, restando evidenciada, assim, a importância do julgamento efetivado pela Corte de Contas.

Ao lado disso, outra incumbência do Tribunal de Contas consiste na apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, exceto quanto às nomeações referentes a cargos de provimento em comissão. Além disso, incumbe-lhe apreciar os atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório. Tratam-se dos atos de pessoal que produzem reflexos sobre o erário, de modo que a apreciação de sua legalidade é tarefa do controle externo, visando permitir o respectivo registro. São, com efeito, atos complexos, cujo exaurimento demanda a análise do Tribunal de Contas.

É curial notar, a esse respeito, que a Súmula Vinculante n. 03, do STF, determina que nos processos perante o TCU devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa, quando da decisão resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão. Com efeito, o Tribunal de Contas não instaura contraditório em processos dessa natureza, haja vista que a relação jurídica não se estabelece diretamente com o servidor, mas sim com o órgão jurisdicionado.

Também compete ao TCE/GO a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito. Percebe-se aqui a distinção entre os instrumentos processuais utilizados pela Corte de Contas, os quais se situam em dois grupos primordiais: primeiro, os processos de contas, representados pelas prestações e tomadas de contas; segundo, os processos de fiscalização, representados por um plexo mais abrangente de instrumentos escorados em técnicas de verificação e auditoria. Tais instrumentos serão analisados, de forma pormenorizada, no tópico referente aos meios potencialmente úteis ao combate à corrupção.

Outra incumbência atribuída ao Tribunal de Contas consiste na prestação de informações à Assembleia Legislativa, em atendimento a solicitações oriundas do Plenário ou de suas comissões, particularmente no que toca à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas. Sobressai, aqui, sua condição de órgão autônomo auxiliar da atividade de controle externo,

sendo imprescindível o emprego de sua estrutura, bem como do *know-how* e da *expertise* de sua força de trabalho, no sentido de subsidiar o Poder Legislativo com os meios necessários à efetivação de sua atividade fiscalizadora. É necessário repisar que essa atuação não o coloca em posição de subordinação perante a Assembleia Legislativa, tratando-se, ainda assim, de órgão autônomo e independente.

Além disso, o Tribunal de Contas também detém competência para assinar prazo para a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada ilegalidade. Pode, inclusive, sustar a execução do ato impugnado, quando não atendida referida determinação, hipótese em que deverá comunicar o fato à Assembleia Legislativa. Saliente-se que essa competência se refere a atos, de modo que a sustação de contratos é conferida apenas ao próprio Poder Legislativo, a quem incumbirá a solicitação das medidas cabíveis diretamente ao Poder Executivo. Nesse caso, a competência do Tribunal de Contas é residual, cabendo-lhe decidir a respeito da sustação do contrato apenas se a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo não adotarem as respectivas providências no prazo de 90 (noventa) dias. Sem embargo disso, a experiência demonstra que, não raras vezes, a edição de decisões cautelares tem extravasado os limites dessa competência. Exemplo disso ocorre quando o Tribunal determina a sustação de pagamentos relacionados ao contrato, o que equivale à suspensão da própria avença.

Também incumbe ao Tribunal de Contas a responsabilidade de representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. Trata-se de um poder-dever, uma vez que, diante da constatação a respeito de uma situação irregular, impõe-se seja o fato levado ao conhecimento das esferas competentes para sua persecução. Isso ocorre porque, embora detenha um extenso rol de competências, a atuação do Tribunal de Contas se encontra restrita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, não podendo atuar em searas reservadas a outras instituições.

É o caso, por exemplo, da constatação a respeito de ilícitos de natureza criminal, os quais devem ser levados ao conhecimento do Ministério Público, haja vista tratar-se do titular da ação penal pública. O mesmo se aplica às situações caracterizadoras de improbidade administrativa, cuja persecução incumbirá ao *Parquet*. Nesse caso, mesmo quando existirem indícios ou provas, não poderá o Tribunal de Contas manifestar-se conclusivamente pela caracterização do ato de improbidade, tarefa reservada à esfera judicial, o que, no entanto, não impede a aplicação de sanções em sua órbita de competência. É dizer, embora não possa concluir, em definitivo, que o ato caracteriza improbidade, a Corte de Contas pode aplicar sanções com suporte na violação do ordenamento jurídico, cabendo-lhe encaminhar o fato ao

conhecimento do Ministério Público para que, na esfera adequada, seja verificada a subsunção da conduta aos dispositivos da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1.992 (Lei de Improbidade Administrativa), ensejando a aplicação das medidas ali cominadas.

Esse ponto se reveste de considerável importância para o presente trabalho, uma vez que permite verificar o nível de atenção da Corte de Contas quanto à problemática da corrupção, a qual, por vezes, exsurge mediante figuras típicas penais e, também, atos de improbidade administrativa. Assim, investigar se o Tribunal de Contas tem a prática de verificar a existência de indícios e/ou provas a esse respeito, encaminhando os fatos ao conhecimento do Ministério Público, permite, por inferência, verificar seu nível de percepção quanto ao tema.

Outra competência do TCE/GO consiste na fiscalização das contas de empresas ou consórcios interestaduais, de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos de acordo, convênio ou ato constitutivo. Trata-se de uma extensão da competência primária, inerente à fiscalização dos órgãos da Administração Direta e Indireta, a qual se amplia para açambarcar inclusive pessoas jurídicas de direito privado cujo capital social tenha alguma participação do Estado. Afinal, ao integralizar o capital de sociedades outras, ainda que sob o regime jurídico de direito privado, a origem pública dos recursos demanda sua sujeição à atuação fiscalizadora do controle externo.

Na mesma vereda, é incumbência do Tribunal de Contas o acompanhamento da realização dos concursos públicos na Administração Direta e nas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas ou mantidas pelo Estado. Essa competência revela, mais uma vez, a importância atribuída ao controle externo, uma vez que o ingresso em cargos públicos mediante concurso se consubstancia em uma exigência republicana, conferindo impessoalidade ao trato da coisa pública e assegurando a todos igualdade de oportunidades.

Assim, ao estabelecer que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (o que não se aplica, naturalmente, aos cargos em comissão), o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, rende homenagem ao princípio republicano. Disso decorre a importância da atuação do controle externo nessa seara, assegurando a adequada observância da referida exigência constitucional.

Na mesma toada, compete ao Tribunal de Contas a aplicação de sanções legais aos responsáveis por ilegalidade de despesa, irregularidade de contas ou atraso em sua prestação. Atua a Corte, nesse caso, como órgão repressivo e sancionador, aplicando punições aos agentes encontrados em situações de desvio. Tendo em vista a relevância do tema para a pesquisa realizada, procede-se à sua análise em tópico próprio.

2.2.2. Da atividade sancionadora

Quando se pensa em atividade sancionadora no âmbito do Tribunal de Contas, a primeira imagem que surge é a da prolação de Acórdãos condenatórios. Contudo, há que se distinguir as condenações sancionatórias daquelas destinadas ao simples ressarcimento do erário. Neste último caso, ao invés de aplicar uma pena, a atuação da Corte volta os olhos à recomposição dos danos provocados ao patrimônio público.

Quanto ao conceito de dano, tendo em vista a multidisciplinaridade da ciência jurídica, podemos nos socorrer de lições oriundas do Direito Privado para uma aproximação inicial. Nessa vereda, entende-se o dano como "o prejuízo causado, em virtude de ato de outrem, que vem causar diminuição patrimonial"[51]. Com efeito, a nota da lesão ao patrimônio e, bem assim, sua redução, são essenciais para a caracterização do dano. Como afirma GOMES:

> "Conceito de dano. Desenvolve-se a tendência para considerar plausível o dano moral ao lado do dano material, que é eminentemente patrimonial. Por isso, escritores modernos definem o dano como a diminuição ou subtração de um bem jurídico (Fórmica), a lesão de um interesse (Trabuchi)."[52]

Essa lesão pode, desse modo, incidir sobre o patrimônio material ou imaterial. No entanto, mesmo não se negando a possibilidade, em tese, de virem as pessoas jurídicas de direito público a sofrer dano moral, deve-se assinalar que, na esfera do controle externo, o prejuízo a ser considerado possui feição claramente material. Uma boa maneira de entender o dano na esfera do Direito Público pode ser encontrada considerando-se o conceito haurido na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1.992), particularmente em seu artigo 10. Ali se definem os atos de improbidade que causam lesão ao erário, entendidos como aqueles que ensejam "perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres" públicos. A respeito do tema, é esclarecedora a seguinte lição:

> "A perda patrimonial consiste em qualquer lesão que afete o patrimônio, este em seu sentido amplo. Desvio indica direcionamento indevido de bens ou haveres; apropriação é a transferência indevida da propriedade; malbaratamento significa desperdiçar, dissipar, vender com prejuízo; e dilapidação equivale a destruição, estrago."[53]

---

[51] REIS, Clayton. **Dano moral**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 03.
[52] GOMES, Orlando. **Obrigações**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 270.
[53] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumens Iuris, 2007. p. 915.

Como se percebe, o conceito utilizado pela Lei de Improbidade Administrativa é bastante amplo e alcança uma diversidade considerável de situações. Para além disso, procede o texto legal, ainda, à enumeração exemplificativa de atos dessa natureza, dentre os quais se destacam a facilitação para a incorporação de bens, rendas ou verbas públicas ao patrimônio particular, a realização de operação financeira e a concessão de benefício administrativo e fiscal sem a observância das normas legais ou regulamentares, a frustração da licitude de processo licitatório, a realização de despesas não autorizadas em lei e a negligência na arrecadação de tributos. Além disso, é importante notar a seguinte distinção:

> "O art. 10 da Lei 8.429/1992 exige a ocorrência da 'lesão ao erário' para configuração da improbidade administrativa. É oportuno registrar que as expressões 'erário' e 'patrimônio público' não se confundem. A expressão 'erário', no caso, compreende os recursos financeiros provenientes dos cofres públicos da Administração Pública direta e indireta, bem como aqueles destinados pelo Estado às demais entidades mencionadas no art. 1º da LIA. Diferentemente, o vocábulo 'patrimônio público' possui conotação mais ampla e compreende não apenas os bens e interesses econômicos, mas também aqueles com conteúdo não econômico. O art. 1º, § 1º, da Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) considera patrimônio público "os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico."[54]

Essa diferenciação é importante tanto para a propositura de ação de improbidade administrativa quanto para a atuação do controle externo, haja vista a necessidade do elemento econômico caracterizador da lesão ao erário. Eventual dano não econômico, incidente sobre a esfera do patrimônio público em sentido amplo, não ensejará a movimentação do Tribunal de Contas. Nesse sentido:

> "O dano deve ter significado econômico para justificar a instauração da TCE; a competência dos Tribunais de Contas só se estabelece quando, subjacente ao dano, houver uma conduta de um agente jurisdicionado a essa corte especializada, mesmo que tal conduta decorra de ato culposo, em qualquer de suas modalidades: negligência, imprudência ou imperícia."[55]

Com efeito, o dano ao erário somente reclama a atuação do Tribunal de Contas quando possui significado econômico e, também, quando existe uma relação de pertinência com suas competências. É por essa razão que o dano provocado por um particular que, por sua condição, não esteja sujeito ao dever de prestar contas, não se posicionando como

---

[54] NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. 6 ed. São Paulo: Método, 2018. p. 123-124.

[55] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial** – Processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2.005. p. 172.

jurisdicionado da Corte, não ensejará a atuação do Tribunal. É o caso, por exemplo, do motorista que colide com um edifício público, provocando prejuízos. O dano estará, naturalmente, configurado. Contudo, sua satisfação se resolverá na estrita orbe da responsabilidade civil, mediante o ajuizamento de ação com pedido condenatório por parte da Fazenda Pública. Caso como esse, contudo, não se sujeitará à persecução do Tribunal de Contas, ante a inexistência de qualquer relação de pertinência com suas competências.

Diante de todas essas ponderações, resta inescapável concluir que, ao se deparar com alguma lesão, direcionamento indevido, apropriação, desperdício ou dilapidação de bem público de qualquer natureza, o controle externo encontrará ambiente favorável à sua atuação, cabendo ao Tribunal de Contas prolatar Acórdão condenatório determinando a recomposição do dano, de modo que o patrimônio público possa ser reconstituído. É disso que se fala quanto se está a tratar de imputação de débito, o que, advirta-se, não se confunde com a competência sancionadora. Quanto a esta, é exercida quando, ao se deparar com a existência de irregularidades ou ilegalidades, o Tribunal de Contas aplica as sanções prescritas em lei, as quais possuem natureza claramente punitiva (o que não afasta a possibilidade, em casos pontuais, da cominação de astreintes, consistentes em parcelas pecuniárias destinadas a compelir o jurisdicionado à prática ou abstenção de determinados atos, as quais, contudo, não serão objeto de aprofundamento neste trabalho, por não guardarem relação com o objeto da pesquisa).

Quanto a essa atuação punitiva, decorre da concepção de que a atividade do controlador restaria inócua se não dispusesse de instrumentos hábeis a conferir força aos seus comandos. Naturalmente, por vezes as deliberações do Tribunal de Contas serão dotadas de caráter pedagógico, resultando em simples recomendações, sem natureza vinculante. Esse viés será analisado em tópico específico. Contudo, de outro lado, a atuação repressiva e punitiva é indispensável em situações onde as irregularidades verificadas venham a tornar impositivas providências mais duras e consistentes. Em situações dessa natureza, a ausência de punição poderia resultar na falta de correção dos desvios identificados, fazendo o jurisdicionado ouvidos moucos aos reclames do controlador, em patente desrespeito à sua autoridade constitucional, sem falar, ainda, no estímulo à reiteração de ilícitos.

Saliente-se, por oportuno, que o exercício dessa atividade sancionadora requer a correta valoração dos conceitos de ilícito e de sanção, sendo curial, para tanto, clareza quanto à existência de relação lógico-jurídica e antecedente-consequente entre eles. Nesse sentido:

> "No âmbito do Direito tanto os ilícitos são ontologicamente iguais entre si como também o são as sanções correspondentes. (FERREIRA, 2001; OLIVEIRA, 2005). O que distingue a pena de reclusão da multa, e o homicídio do não-pagamento do tributo, é o regime jurídico ao qual se sujeitam a investigação dos fatos juridicamente indesejados e as respostas de tanto ou, mais simplesmente e como referido por Vitta (2003, p. 34), a autoridade legalmente responsável pela investigação e/ou pela imposição da sanção. Logo, a infração administrativa constitui espécie de infração jurídica e se distingue das demais pelo fato de figurar como causa lógico-jurídica da imposição de sanção de mesma natureza a ser imposta por um agente público no exercício regular de função administrativa. (...).
> A sanção, por sua vez, equivale a uma reação restritiva, uma consequência jurídica ordinária e desfavorável ao comportamento reprovável de alguém porque em desconformidade com uma típica determinação legal, regulamentar ou contratual. (...). Logo, as infrações e as sanções administrativas mantêm entre si uma estreita e ordinária relação, lógico-jurídica, de antecedente-consequente, e as sanções administrativas têm por finalidade desestimular comportamentos reprováveis no âmbito da Administração Pública."[56]

Considerar tais premissas, principalmente no que toca ao liame infração/sanção, é essencial para que o exercício da atividade sancionadora seja dotado de razoabilidade, proporcionalidade e justiça.

Cabe ressaltar que inexiste qualquer questionamento, tanto no seio da doutrina quanto da jurisprudência, a respeito do poder sancionador atribuído aos Tribunais de Contas. Emblemática a esse respeito é a posição do Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança n. 37.424, ao afirmar que a aplicação de multas pelo TCU se insere na competência sancionadora da Administração Pública, sujeitando-se ao estatuto constitucional do poder punitivo estatal e informando-se pelos princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da segurança jurídica e da irretroatividade, da culpabilidade e da pessoalidade da pena, da individualização da sanção e, também, da razoabilidade e da proporcionalidade[57].

Dentre as penalidades aplicáveis pelo Tribunal de Contas, a legislação elenca a multa pecuniária, a qual tem lugar nos casos de contas julgadas irregulares, da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, de descumprimento a determinações, decisões e obrigações previstas em ato normativo do Tribunal, de obstrução ao livre exercício dos procedimentos de fiscalização, bem como de sonegação de processos, documentos ou informações. Interessante notar que, na hipótese de danos ao erário, há previsão de multa em valor correspondente ao dobro do valor identificado.

---

[56] FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 12, n. 12, p. 167-185, julho/dez. 2012.

[57] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **MS 37.424**, Min. Carmen Lúcia, DJe n. 248, 13.out.2020, disponível em https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20201013_248.pdf. Acesso em 31.out.2020.

Também é importante consignar que, em simetria com o modelo federal, a Constituição do Estado de Goiás confere eficácia de título executivo às decisões condenatórias do Tribunal de Contas. Com efeito, o Acórdão condenatório se constitui em título executivo extrajudicial, de modo que enseja a propositura de ação de execução visando à satisfação do débito nele materializado. O ajuizamento, em regra, incumbe à Procuradoria Geral do Estado (PGE) e demanda a prévia inscrição em dívida ativa.

Convém notar que a sanção pecuniária se constitui em um importante instrumento (mas não o único) de atuação da Corte de Contas, o qual deve ser analisado com atenção à complexidade e dinamicidade inerente às relações travadas com os jurisdicionados. Desse modo, é muito importante, para o presente trabalho, investigar os moldes em que sua aplicação ocorre, em seu amplo espectro, e, ainda, se há efetividade na realização dos respectivos pagamentos. Isso permite verificar, ainda que indiretamente, o nível de comprometimento do Tribunal de Contas no que toca ao combate à corrupção. Trata-se de uma análise importante, pois, se a Corte não consegue ser efetiva na identificação de irregularidades, se não aplica sanções e, ainda, se não obtém o adimplemento daquelas aplicadas, é de se concluir, por inferência, que não possui uma atuação pautada pela atenção ao problema da corrupção. Acresça-se que, tanto no caso da aplicação de sanções quanto no de imputação de débito por danos ao erário, a configuração do ato de corrupção estará intrinsecamente relacionada à análise das circunstâncias fáticas e do elemento anímico do agente.

Ademais, é importante notar, como afirmado, que as sanções não se restringem às de natureza pecuniária. Exemplo disso é caso da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Estadual, por um período de 05 (cinco) a 08 (oito) anos (artigo 114, da Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007). Para tanto, deve ocorrer o reconhecimento, por maioria absoluta do colegiado, a respeito da gravidade das irregularidades constatadas. Outra sanção, similar a esta, consiste na inabilitação para participação em licitações, também no âmbito da Administração Estadual, por até 05 (cinco) anos, quando identificada a ocorrência de fraude em processos dessa natureza (conforme estipula o artigo 115, do mesmo diploma).

Face a todas as ponderações colacionadas, resta concluir que, no regime legal do Tribunal de Contas, a competência para a aplicação de multas (que não se confunde com a competência para determinar a recomposição de danos ao erário) se traveste de considerável importância, uma vez que, como apontado, a inexistência de poder punitivo implicaria o esvaziamento da atividade de controle externo. Afinal, sem o receio de punição, haveria

verdadeiro estímulo à prática de atos ilegais ou irregulares e, quanto àqueles já levados a efeito, a sensação de impunidade se constituiria em um fator de estímulo à sua reiteração.

2.2.3. Competências decorrentes de legislação esparsa

Importa notar que, tendo em vista a simetria constitucional, somente se admite a ampliação do rol de competências se houver conformidade com o modelo estabelecido, de modo que se podem mencionar, nesses termos, outras atribuições conferidas por diplomas infraconstitucionais.

É o caso, por exemplo, da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que confere ao Tribunal de Contas a fiscalização de seu cumprimento, com ênfase para o atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar, as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal e dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites e a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos.

Referido diploma ainda confere ao Tribunal de Contas a incumbência de alertar os Poderes e órgãos quando o montante da despesa total com pessoal e das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias, ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite estabelecido (limite de alerta). A Corte tem o dever, também, de alertar quando os gastos com inativos e pensionistas se encontrarem acima do limite definido em lei e, bem assim, quando tiver conhecimento de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou, ainda, que representem indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Na mesma linha, a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1.993 (Lei de Licitações), determina que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos deve ser realizado pelo Tribunal de Contas. Para esse fim, estabelece que qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica, poderá representar ao Tribunal para apuração de irregularidades, cabendo a este a apreciação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade do certame. Para tanto, confere-se à Corte a possibilidade de solicitar cópia de edital de licitação já publicado, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, encontrando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada obrigados a adotar as medidas corretivas que vierem a ser determinadas.

Também a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2.007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação

(FUNDEB), atribuiu ao Tribunal de Contas a competência para a fiscalização e o controle dos órgãos governamentais sob sua jurisdição, quanto ao cumprimento à aplicação da totalidade dos recursos dos respectivos fundos.

Quanto a essa competência, é importante compreender que o FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2.006, que, em seu artigo 60, estipulou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar parte dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, bem como à remuneração condigna dos trabalhadores da educação. Para tanto, a criação do fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, visa exatamente a subsidiar a distribuição dos recursos e das responsabilidades entre referidos entes.

Regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28 de dezembro de 2.006, posteriormente convertida na Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2.007, o FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obrigatoriamente vinculados à educação. De observar-se que seu valor é determinado segundo o número de alunos existentes em cada ente da Federação, de modo que, quando o cálculo não alcança o valor mínimo definido nacionalmente, é tarefa da União proceder à respectiva complementação.

Sem embargo disso, é necessário notar que a Emenda Constitucional n. 53 estabeleceu a vigência do Fundo até o décimo quarto ano a partir de sua promulgação. Desse modo, nos moldes em que concebido, o FUNDEB deveria expirar em 31 de dezembro de 2.020, extinguindo-se, assim, essa importante receita da educação. Isso levou a uma movimentação no âmbito do Congresso Nacional, de modo que foi aprovada a alteração da Constituição Federal, desta feita com o propósito de dotar o fundo de perenidade.

Foi, assim, concebida a Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2.020 (Emenda do novo FUNDEB), com sua inserção em definitivo no bojo do texto constitucional e, de conseguinte, no arcabouço jurídico normativo do país. E, em que pese a regulamentação mencionada ter sido editada em data anterior a essa alteração constitucional, subsiste a competência do Tribunal de Contas para a fiscalização quanto ao cumprimento à aplicação da totalidade dos recursos dos respectivos fundos, no âmbito de sua jurisdição.

Diante de todo o exposto, particularmente quanto à concepção, regramento, composição e, principalmente, competências do TCE/GO, pode-se afirmar seu papel central como elemento de controle da atividade estatal. Como tal, juntamente com outros protagonistas (como o Ministério Público e os Poderes Legislativo e Judiciário), sua atuação, se devidamente

levada a cabo, tem aptidão para propiciar a identificação de irregularidades, a correção de desvios e a aplicação de sanções. Trata-se, com efeito, de um importante ator no combate aos atos de corrupção, sendo imprescindível que sua atuação seja levada a efeito com atenção a esse mister.

Nessa vereda, uma vez analisada a atividade de controle e a forma de atuação do Tribunal de Contas, impõe-se proceder ao estudo do fenômeno a ser combatido, a saber, a corrupção. É que se fará no próximo capítulo.

3. A CORRUPÇÃO

3.1. Considerações gerais[58]

Muito embora seja público e notório seu profundo enraizamento, o problema da corrupção não é exclusividade do Brasil. Constitui-se em uma preocupação global, como se extrai do seguinte excerto:

> "Corruption is a major global concern, and there is widespread interest in finding effective ways to fight this problem. The Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD; 201) defines corruption as "the abuse of public or private office for personal gain. It includes acts of bribery, embezzlement, nepotism or state capture. Corruption is often associated with and reinforced by other illegal practices, such as bid rigging, fraud or money laundering."[59]

Verifica-se, assim, que a nota do ganho pessoal, com abuso do público (vertente que nos interessa, muito embora o fenômeno também ocorra na esfera privada) é característica do problema, o qual, como visto, inclui propinas, desfalques e nepotismo. O ponto interessante é que, segundo a transcrição supra, a corrupção frequentemente se associa a outras ilegalidades, como a fraude em licitações e a lavagem de dinheiro, com consequências danosas ao bem comum.

Nessa linha, é importante trazer à tona o estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) que apontou as principais consequências da corrupção[60]: prejuízos estimados, globalmente, entre 1,5 e 2 trilhões de dólares anuais; reflexos negativos no Produto Interno Bruto (PIB) dos países, obstando seu pleno crescimento; efeitos deletérios na arrecadação tributária, com a progressão do déficit fiscal e a diminuição da capacidade de investimento público e da implementação de políticas públicas; desestímulo aos contribuintes quanto ao pagamento de seus tributos; aumento da inflação; desencorajamento ao desenvolvimento econômico e à inclusão; instabilidade do sistema financeiro; aumento da desconfiança do mercado, levando à redução do investimento privado e do acesso ao crédito, bem como ao incremento dos custos de transações comerciais; sufocamento da produtividade e das reformas

---

[58] Parte deste tópico foi publicada como resultado parcial da pesquisa, na **Revista Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 20, n. 230, p. 64-73, abril 2020, sob o título **Os Tribunais de Contas e o imperativo do combate à corrupção**.

[59] ANSARI, Shaz; CASTRO, Armando. Contextual readiness for institutional work: a study of the fight against corruption in Brazil. **Journal of management inquiry**, v. 26, 2017. p. 351.

[60] INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. Fiscal Affairs and Legal Departments. Corruption: Costs and mitigating strategies. **IMF staff discussion note n. 16/05**, May 2016.

necessárias ao desenvolvimento; empobrecimento da população; prejuízos ao meio ambiente, com o aumento da poluição; diminuição dos níveis dos indicadores de qualidade de saúde e de educação; ineficiência dos serviços sociais; prejuízos à estabilidade política; e, finalmente, precipitação de conflitos sociais.

Além disso, uma observação interessante e bastante relevante diz respeito aos efeitos da corrupção no que se refere às diferenças de gênero, uma vez que as mulheres acabam sofrendo maiores prejuízos que os homens:

> "Women tend to be disproportionately affected by corruption. Women tend to spend more time in unpaid labor, such as caring for sick family members or fetching water, and thus feel the impact of corruption on poor service delivery more acutely (UNIFEM 2008; Chêne, Clench, and Fagan 2010). They are also more likely to be affected when bribes take the form of sexual activity or when corruption precipitates illegal practices that affect them more severely, such as human trafficking and prostitution."[61]

Quanto a isso, o fato de as mulheres sofrerem de modo ainda mais contundente os efeitos da corrupção coloca em evidência o aviltamento imposto ao princípio constitucional da igualdade entre as pessoas.

E, seguindo adiante, não obstante se tratar de um problema global, no caso do Brasil as patologias corruptivas têm se mostrado uma franca realidade, caracterizada por uma lamentável indissociabilidade da história nacional, desde seus primórdios até a presente era, com claros indícios de constante recrudescimento.

Isso é confirmado pelo Ranking de Competitividade 2017/2018, do Fórum Econômico Mundial, que, na lista *ethics and corruption*, apresenta o Brasil na 133ª colocação, dentre 137 (cento e trinta e sete) países, com um índice de 2.1, em uma escala que vai de 1 a 7.[62] Salta aos olhos a alarmante situação do país, que apresenta índice idêntico ao de nações menos desenvolvidas, como Chade, República Dominicana e Paraguai, figurando apenas à frente da combalida Venezuela.

Ao lado de tais constatações, resta, ainda, a percepção de que a corrupção no Brasil persiste de forma crônica e sistêmica, mencionando-se, exemplificativamente, por sua relevância, os resultados da "Operação Lavajato", a qual tem se desdobrado em diversas fases, revelando como o achaque aos cofres públicos se encontra profundamente entranhado no seio da Administração Pública.

---

[61] INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. Fiscal Affairs and Legal Departments. Corruption: Costs and mitigating strategies. **IMF staff discussion note n. 16/05**, May 2016. p. 13.

[62] http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018. Acesso em 24/08/2018.

O fato é que os atos de corrupção se estendem por todas as esferas de governo, como um tumor que alcança os entes das Administrações Direta e Indireta da União, dos Estados e dos Municípios, podendo ser percebido em todos os escalões.

Vale ressaltar que, como demonstrado no estudo do FMI, acima mencionado, tais desvios não se restringem aos prejuízos pecuniários provocados aos cofres públicos. Seus efeitos se espraiam para além do horizonte estritamente financeiro, redundando em danos que atingem diretamente a população brasileira, uma vez que os recursos desviados resultam em perdas para a efetivação de políticas públicas essenciais à vida e ao bem-estar da população.

Nessa linha, o alcance praticado por agentes ímprobos tem o condão de frustrar a devida destinação de recursos, por exemplo, aos sistemas públicos de saúde e educação, resultando na prestação de serviços deficitários, o que desagua em inequívocos prejuízos à vida e saúde dos pacientes e, também, ao desenvolvimento educacional em todas as faixas etárias.

Os efeitos deletérios da corrupção acabam por refletir em um atraso no nível de desenvolvimento humano da população brasileira. Há, com efeito, uma evidente relação entre o fenômeno da corrupção e a eficácia e a credibilidade da gestão pública, com consequências diretas ao desenvolvimento nacional e ao agravamento das desigualdades sociais[63]. Por essa razão, combater a corrupção é medida necessária para se assegurar o implemento dos princípios da República, possibilitando a todos os indivíduos o acesso aos recursos necessários para assegurar uma existência plena, especialmente com vistas à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, alçado à categoria de fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 1º, inciso III, da CF.

Diante disso, o controle sobre os atos praticados pelos agentes públicos e pelos particulares que com eles se relacionam é imprescindível à diagnose, repressão e prevenção dos atos qualificáveis como corrupção. Nessa linha, há que se imprimir efetividade ao controle, implantando-se, assim, uma verdadeira ética de sustentabilidade no trato da coisa pública[64]. Também é importante se atentar para a multiplicidade de instrumentos que podem ser utilizados para o combate à corrupção, tanto na esfera dos Tribunais de Contas como na das demais instituições voltadas a esse mister, permitindo, assim, o estabelecimento de um proveitoso diálogo entre elas. Exemplos disso são as Representações e Tomadas de Contas Especiais (as quais serão objeto de apresentação adiante), bem como as competentes ações criminais e de

---

[63] MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernanda; RAMALHO, Tatiany. **Lei Anticorrupção**: Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 29.

[64] HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção**: Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 19.

improbidade administrativa, a serem ajuizadas pelos respectivos legitimados, assim como os acordos de leniência[65] e as colaborações premiadas[66].

Nesse ponto, o diálogo interinstitucional é importantíssimo, uma vez que possibilita o concerto entre os diversos instrumentos e a multiplicidade de instituições voltadas ao combate da corrupção.

3.2. Noções conceituais

Compreender a corrupção é essencial para o presente trabalho. Afinal, o escopo é o de proceder a uma análise da atuação do Tribunal de Contas em relação ao enfrentamento desse indesejado fenômeno. Delimitar um conceito, assim, é primordial, muito embora se trate de uma tarefa árdua, sobretudo diante da multiplicidade de significados aplicável ao tema.

Nessa linha, dada a amplitude da matéria, a conceituação desse fenômeno deve levar em conta os diversos espectros que se relacionam ao manejo da coisa pública, cuja multiplicidade dificulta o estabelecimento de uma definição precisa. É por tal razão que, ao conceituá-lo, afirma-se que corrupção é:

> "(...) palavra polissêmica e fenômeno complexo de difícil conceituação, seja por ser um termo que está sofrendo mutações diárias, por ser globalizado ou por depender da contribuição de outras ciências na sua construção. (...) A dificuldade de identificar a corrupção advém do fato de que o termo corrupção pode abrigar inúmeras condutas, algumas tipificadas em lei, outras não." [67]

Além disso, como advertem Fortini e Motta:

> "O conceito técnico-jurídico de corrupção não é universal. Pode-se emprestar, ao sabor da opção política do país, maior ou menor amplitude ao vocábulo, incrementando ou reduzindo a lista do que se poderia enquadrar como prática

[65] "O artigo 16 da LAC estabeleceu que o acordo de leniência, desde que preenchidos determinados requisitos, pode constituir um meio de resolução do processo de responsabilização da pessoa jurídica. Por meio de tal instrumento, a pessoa jurídica cumpriria uma série de obrigações e o Estado, em contrapartida, atenuaria e isentaria a aplicação de determinadas sanções. Nessa concepção, pode-se dizer que o acordo de leniência é uma espécie do gênero transação." (SIMÃO, Valdir Moyses; VIANNA, Marcelo Pontes. **O acordo de leniência na lei anticorrupção**: histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Trevisan, 2017. p. 59).

[66] A colaboração premiada pode ser qualificada como um negócio jurídico processual, representando um acordo de vontades no âmbito da persecução penal, visando à cooperação do imputado para a investigação e a instrução criminal, mediante sanção premial. Nessa linha: BOTTINI, Pierpaolo Cruz; MOURA, Maria Thereza de Assis (Org.). **Colaboração premiada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 156-157.

[67] DIAS, Maria Teresa Fonseca; TORCHIA, Bruno Martins. A necessidade de harmonização das esferas do poder punitivo estatal (administrativa e penal) no combate à corrupção. In: FORTINI, Cristiana. **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 208-209.

> corrupta. Práticas consideradas corruptas em dado país podem ser aceitas em outros locais."[68]

Contudo, essa dificuldade de conceituação, agravada pelas diferenças encontradas em cada país, não induz necessariamente à conclusão pela impossibilidade de que tal fenômeno venha a ser devidamente identificado e reprimido. Pelo contrário. Os efeitos deletérios da corrupção atingem a base do sistema republicano, no qual a coisa pública, existente para o benefício da população, deve assumir primazia. De fato, não se pode ignorar que a corrupção tem o condão de minar as estruturas do Estado Democrático de Direito, uma vez que:

> "(...) deixa a Administração Pública vergada ao peso dos interesses particulares, do tráfico de influência e do apaniguamento de protegidos, causando depauperamento dos dinheiros e bens públicos, em desfavor da sociedade."[69]

É por isso que se afirma, com razão, que "a maior ou menor amplitude que se possa atribuir ao conceito não minimiza os impactos sociais nefastos que sua prática pode provocar"[70].

E, não apenas os efeitos deletérios são importantes para a caracterização da corrupção. Mais do que isso, trata-se de um fenômeno cuja concepção está relacionada à ideia de abuso de poder, desvio de finalidades públicas e utilização de potestades públicas para fins privados[71].

Tendo em vista essa inequívoca multiplicidade, Miranda aponta distintas maneiras de encarar o fenômeno. Em primeiro lugar, como uma extrapolação das atividades dos agentes estatais, visando à obtenção de vantagens sobre o domínio público. Em segundo, tendo em vista a tipologia, apontam-se a definição legalista (desvio dos deveres formais do cargo em busca de vantagem), a definição de mercado (busca pela maximização da renda) e a definição centrada na ideia de bem público (abuso do interesse comum para ganhos particulares). Além disso, o fenômeno pode ser visto com base na ideia de opinião pública, no sentido de que corrupção é aquilo que é identificado como tal pelo sentimento geral da sociedade. E, mais ainda, a semântica do tema induz a uma vinculação às ideias de suborno, nepotismo e peculato[72],

---

[68] FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

[69] MILESKI, Helio Saul. **O estado contemporâneo e a corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 343.

[70] FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Op. cit.

[71] FURTADO, Lucas Rocha. **Brasil e corrupção**: Análise de casos (inclusive a lava jato). Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 33.

[72] MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25. Brasília, jan.abril 2018, p. 237-272.

expressões que, ao lado do cunho jurídico, integram o vocábulo do homem médio, indicando a amplitude que o conceito pode assumir.

De todo modo, identificam-se pontos de contato que possibilitam a apresentação de algumas conceituações, como as seguintes:

> "A corrupção é o uso de bens, serviços, interesses e/ou poderes públicos para fins privados, de forma ilegal. Dito de outra forma: a corrupção é a interação voluntária de agentes racionais, com base em ordenamento de preferências e restrições, na tentativa de capturar, ilegalmente, recursos de organizações públicas, das quais pelo menos um deles faz parte, sendo as ações propiciadas por ambiente de baixa accountability."[73]

> "(...) corrupção é um desvio de conduta, ou seja, quando uma pessoa age com o propósito de obter vantagem ilícita de qualquer natureza, violando os preceitos éticos e legais, em conexão com instituições ou numerário estatal. Trata-se, pois, de uma imoralidade administrativa qualificada. Em termos ainda mais coloquiais, um agente que praticasse um ato de corrupção agiria como se não tivesse pudor. Assim, corrupção consubstanciar-se-ia na desnaturação, ou melhor, na violação dos valores morais – e talvez por isso seja mal grave à Constituição e às instituições públicas."[74]

> "(...) a corrupção não é um simples defeito moral, mas sim 'um modo de atuar, um instrumento, uma ferramenta que permite alcançar determinados objetivos de outra maneira inalcançáveis ou mais custosos'. Nesse sentido, a prática corrupta se relaciona a uma decisão racional e, em sua avaliação de custos e benefícios, tem uma eficácia contextual. (...) *corruptio*, em latim, 'é a explosão do âmago de um fruto, em razão de sua podridão interna'. Assim, a corrupção seria 'uma falta que perverte e, por isso, ameaça o regime, porque solapa seus fundamentos".[75]

> "(...) a corrupção é fenômeno que se constrói à base de uma indevida sobrepujança do privado e individual em detrimento do público e coletivo, pela transgressão de normas de fundo moral que violam a ideia de bom governo, como uma espécie de patologia política."[76]

> "Por entendermos que os elementos constitutivos da corrupção são o desvio de poder inerente a ente público e a obtenção de vantagem ilícita, cremos que podemos apontar a definição indicativa de corrupção como sendo a conduta de pessoa natural ou jurídica, em conexão a qualquer ente público, destinada a obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita de qualquer natureza."[77]

Na mesma linha, a Transparência Internacional, organização não governamental sediada em Berlim, na Alemanha, cujo principal objetivo consiste exatamente no combate à corrupção, apresenta a seguinte visão:

---

[73] DO NASCIMENTO, Mellillo Dinis. O controle da corrupção no Brasil e a Lei nº 12.846/2013. **Revista Brasileira de Direito Municipal**. Belo Horizonte, ano 17, n. 60, p. 79-137, abr./jun. 2016.

[74] HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção**: Lei n. 12.846/13. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 20.

[75] BARCELOS, Júlia Rocha; SILVA, Adriana Campos; STUDART, Paulo Henrique de Mattos. Corrupção e reforma política. In: FORTINI, Cristiana. **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 358-359.

[76] FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião pública**, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009.

[77] PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **Lei anticorrupção**: origens, comentários e análise da legislação correlata. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 20.

> "Corruption erodes trust, weakens democracy, hampers economic development and further exacerbates inequality, poverty, social division and the environmental crisis. Exposing corruption and holding the corrupt to account can only happen if we understand the way corruption works and the systems that enable it.
> Corruption can take many forms, and can include behaviours like: public servants demanding or taking money or favours in exchange for services; politicians misusing public money or granting public jobs or contracts to their sponsors, friends and families; corporations bribing officials to get lucrative deals."[78]

Outra importante definição é apresentada por Banerjee, Hanna e Sendhil:

> "The key point is that corruption involves breaking rules, not just doing something that is unethical or against the collective interest. (...) We define corruption as the breaking of a rule by a bureaucrat (or an elected official) for private gain. This definition includes the most obvious type of corruption—a bureaucrat taking an overt monetary bribe to bend a rule, thereby providing a service to someone that he was not supposed to. However, it would also encompass more nuanced forms of bureaucratic corruption. For example, it would include nepotism, such as if a bureaucrat provided a government contract to a firm owned by her nephew rather than to a firm that ought to win a competitive, open procurement process. This definition would also cover the case of a bureaucrat who "steals time": she may, for example, not show up to work, but still collect her paycheck."[79]

Como se percebe, um ponto comum a todas as tentativas de conceituar a corrupção consiste na valoração negativa quanto à conduta do agente, identificado pela violação não apenas da moral e da virtude, mas também da norma, mediante uma conduta reprovável, com obtenção de indevida vantagem em detrimento do bem público em sentido lato.

Nessa linha, apontando os três tipos principais de abordagem conceitual, Bonifácio demonstra, com precisão, a capilaridade do tema:

> "(...) a corrupção é apreendida sob três óticas distintas: 1) como ato infracional, que se opõe ou que transcende as leis e normas oficiais; 2) como um comportamento calculado, que beneficia o corruptor, dadas as oportunidades específicas do contexto em que a ação se insere; e 3) como intimamente ligada ao sistema normativo vigente em cada sociedade, respectivamente."[80]

Esses tipos de abordagem permitem imprimir ao conceito de corrupção a ideia de obtenção de vantagem mediante uma ruptura com o ordenamento jurídico, por intermédio de

---

[78] https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#. Acesso em 02.nov.2020.

[79] BANERJEE, Abhijit, REMA Hanna, and SENDHIL Mullainathan. 2012. **Corruption**. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-023, John F. Kennedy School of Government, Cambridge: Harvard University, 2012.

[80] BONIFÁCIO, Robert; RIBEIRO, Ednaldo. Corrupção e participação política no Brasil: diagnósticos e consequências. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 20, Brasília, maio/ago. 2016, p. 07-42.

um comportamento desviante. Soma-se a isso a mencionada concepção relacionada à violação da moral e da virtude, inquinando o ato de repulsa social. Nesse sentido:

> "Parte dos estudos do campo da Ciência Política sobre corrupção possui abordagens estritamente teóricas, buscando conceituar e definir a natureza e as características do fenômeno. Para Wraith e Simpkins (1963), por exemplo, a corrupção é entendida como uma incapacidade moral de certos cidadãos, algo deplorável e condenável. Já Nye (1967) possui uma concepção relativamente mais legalista do fenômeno, definindo corrupção como um comportamento desviante dos deveres formais da função pública com fins de ganhos monetários ou de *status* privado (para benefício pessoal, familiar ou de grupo próximo). Isso inclui comportamentos como suborno, nepotismo e apropriação de recursos públicos para benefícios privados. Por fim, existem estudos que situam a corrupção mais como um problema de natureza econômica. Autores dessa vertente consideram que o monopólio de ação do governo abre oportunidades para ganhos econômicos excessivos por parte de grupos privados, o chamado *rent seeking.* O trabalho de Rose-Ackerman (1999) indica que a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, de acordo com sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina. Já para Tullock (1967), os agentes buscarão a maior renda possível, dentro ou fora das regras de conduta."[81]

A corrupção se faz presente, assim, quando ocorre um desvio do padrão esperado, com implicações jurídicas e morais, resultando na obtenção de indevida vantagem em detrimento do bem público. Desse modo, o fenômeno pode ser compreendido como um desvio ilícito do interesse público em benefício de interesses privados[82]. Com efeito, não obstante as dificuldades práticas em se delimitar um conceito preciso, há que se considerar três diferentes aspectos que se destinam à compreensão do tema: o descumprimento de deveres dos servidores públicos, com a ideia de desvio de função pública; a relação entre oferta e demanda e a utilização de meios anormais para a intermediação dos processos econômicos; e, finalmente, a relação entre a conduta e o interesse público[83].

Do exposto, percebe-se que a corrupção é um fenômeno que ultrapassa as estritas raias do Direito, estendendo suas ramificações para outras searas, como a sociologia, a economia, a história, a antropologia e a filosofia. Os impactos provocados na vida humana e, bem assim, o juízo de valor inerente à reprovabilidade de condutas ímprobas, colocam em evidenciam sua repercussão em todas as esferas da vivência em sociedade.

3.3. Corrupção e direitos fundamentais

---

[81] BONIFÁCIO, Robert. A afeição dos cidadãos pelos políticos mal-afamados: identificando os perfis associados à aceitação do "rouba, mas faz" no Brasil. **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, Campinas, nov. 2013, p. 320-345.
[82] MILESKI, Helio Saul. **O estado contemporâneo e a corrupção**. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 355.
[83] FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: Estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 28.

Após a análise de noções conceituais relacionadas à corrupção, impõe-se proceder a uma reflexão a respeito dos direitos fundamentais, com vistas a possibilitar a apresentação de um conceito especificamente desenhado para os fins da presente pesquisa. Afinal, existe uma relação indissociável entre os atos de corrupção e os direitos fundamentais, uma vez que estes são vulnerados por aqueles e são, ao mesmo tempo, a gênese do fluxo impulsionador de sua repulsa.

Para esse fim, é importante ter em conta, em primeiro lugar, que o ser humano é a razão de existir do Estado. Nenhuma outra finalidade justifica a construção desse ente imaterial, senão a de atender às necessidades dos indivíduos que o compõem. Para além disso, mais do que destinatário, o ser humano representa a própria fonte do Estado, uma vez que apenas o exercício de sua inteligência criativa poderia conceber a ideia referente a uma estrutura de poder que pudesse congregar a sociedade em torno de objetivos comuns.

Se o Estado existe em função do ser humano, resta patente que a utilização de seu aparato se destina a servir às pessoas e não o contrário. É por essa razão que se mostra equivocado afirmar que os cidadãos são súditos do Estado. É fato que essa expressão correspondeu à realidade em tempos passados, especialmente no âmbito de experiências monárquicas e ditatoriais. Contudo, no momento atual, a experiência de valorização do ser humano, alçando-o à categoria de elemento central da vida, coloca por terra qualquer ideologia voltada a transformá-lo em súdito daquilo que ele mesmo criou para servi-lo.

Nessa linha, sem ignorar a existência de posicionamentos contrários, defende-se que o Estado é meio e não fim, existindo em função dos homens e não o contrário, constituindo-se em meio natural a ser utilizado para a realização de suas necessidades. Não pode, desse modo, sobrepor-se aos valores das pessoas, de modo que "tudo quanto interessar a uma vida melhor, à ordem social e à civilização dos indivíduos, implicando o seu aperfeiçoamento físico, moral e intelectual, tudo isso constitui bem público, consubstanciando (...) o conjunto dos fins estatais"[84].

Nesse mesmo passo, é de se notar que a centralidade do ser humano é reconhecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no dia 10 de dezembro de 1.948, por meio da Resolução n. 217A, de sua Assembleia Geral. A casuística dos direitos inerentes à condição humana, ali delineada, atua como elemento indutor da consideração da pessoa natural como agente central da existência,

[84] DE MENEZES, Aderson. **Teoria geral do Estado**. 7 ed. São Paulo: Forense, 1995. p. 62-63.

levando ao reconhecimento do Estado como instrumento propiciador de meios para uma vida plena e satisfatória. O próprio preâmbulo daquele documento internacional estabelece o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis, com fundamento na liberdade, na justiça e na paz.

Nessa linha, é de se reconhecer que, como instrumento de atendimento às necessidades da população, o Estado somente cumprirá seu desiderato se proporcionar os meios indispensáveis a esse mister. Assim, é imprescindível o emprego de toda sua potência para a realização de prestações que satisfaçam as demandas das pessoas, destacando-se, entre elas, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a assistência aos desamparados e a proteção à maternidade e à infância, consoante a enumeração dos direitos sociais levada a efeito pelo artigo 6º, da Constituição Federal de 1.988. A essência dos direitos sociais se agrega, por óbvio, à própria concepção dos direitos fundamentais, os quais, voltados a ensejar elementos mínimos de respeito à condição humana, também encontram respaldo na estrutura constitucional, revelando-se, desse modo, essenciais ao cumprimento das finalidades últimas do Estado.

É por essa razão que o princípio da dignidade da pessoa humana foi alçado à condição de fundamento da República, conforme disposto no artigo 1º, inciso III, da Carta Constitucional. Como todo fundamento, a dignidade da pessoa humana se constitui, assim, em base, em alicerce sobre o qual deve ser edificada a construção do Estado. A essência desse conceito é evidenciada na afirmação de que toda pessoa é única, nela habitando o todo universal. E esse conceito de todo universal insere cada uma delas na ampla concepção da existência humana. Assim, "embora precária a imagem, o que importa é tornar claro que dizer pessoa é dizer singularidade, intencionalidade, liberdade, inovação e transcendência"[85].

O princípio da dignidade da pessoa humana se consubstancia, assim, em um valor jurídico fundamental, o qual encontra assento em bases ético-filosóficas inerentes à própria condição humana, servindo como critério de orientação ao intérprete da Constituição[86]. E, embora alguns assinalem que seu conceito pode variar entre os povos[87], é irretorquível que, em sua essência, esse princípio possui natureza fundante, constituindo-se em valor supraconstitucional, que antecede a própria formação da Constituição.

---

[85] BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 140.

[86] SARLET, Ingo Wolfgang. Anotações. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (Org.) **Comentários à constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 126.

[87] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 257.

A dignidade humana, dessarte, em conjunto com os direitos humanos e a democracia, compõe um dos eixos estruturantes do Estado Constitucional, configurando "um dos esteios nos quais se assenta tanto o direito constitucional quanto o direito internacional dos direitos humanos"[88]. Afinal, ao conferir concreção aos direitos humanos, a Constituição e o sistema internacional de direitos humanos nada mais fazem do que reconhecer a dignidade da pessoa humana como um valor anterior, fundante e supranacional.

Diante disso, verifica-se que a dignidade da pessoa humana configura um princípio estruturante do próprio Estado Democrático de Direito, constituindo-se em valor-fonte indutor do reconhecimento da centralidade do ser humano no âmbito da existência. É por tal razão que se afirma que se trata de "um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional, seja por sua positivação em norma expressa seja por sua aceitação como um mandamento jurídico extraído do sistema"[89], atuando, a um só tempo, como justificação moral e como fundamento normativo dos direitos fundamentais.

Assim, além de elemento basilar, o princípio da dignidade da pessoa atua como elemento de justificação moral para o fundamento normativo dos direitos fundamentais. Diante disso, reafirma-se a necessidade de direcionar todo o aparato estatal ao atendimento das necessidades elementares inerentes à condição humana.

Quanto a isso, bastante elucidativa é a seguinte lição:

> "Perante as experiências históricas da aniquilação do ser humano (...) a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências ou metafísicas, o reconhecimento do *homo noumenon*, ou seja, do indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República."[90]

Daí afirmar-se que não deve o homem servir à República, mas sim o contrário, constituindo-se esta em uma organização política concebida para servi-lo.

Resta evidente, desse modo, que o princípio da dignidade da pessoa humana encontra suas raízes na tradição humanista, para a qual "o ser humano era o elemento natural último, e (...) a base da coletividade consistia em um conceito de vida que podia admitir em si

---

[88] MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 262.

[89] BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Disponível para consulta no sítio https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. pg. 11. Acesso em: 17.jun.2020.

[90] CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2020. p. 225.

a qualificação de boa vida"[91]. Segundo essa concepção, o atendimento das necessidades mínimas para assegurar uma existência digna, compatível com a condição humana, é o que se pode conceituar como a "boa vida". Dessa propiciação dos elementos necessários a uma vida satisfatória decorre o caráter subjetivo e relacional da dignidade da pessoa humana, uma vez que induz a um dever de respeito no âmbito da comunidade dos seres humanos[92]. Por se tratar de um ser social, vive o ser humano em comunidade. E é exatamente no âmbito dessa comunidade de pessoas que suas necessidades elementares devem ser contempladas, possibilitando, assim, a plena realização de suas potencialidades, de modo a alcançar uma existência minimamente satisfatória.

Diante disso, percebe-se que o princípio da dignidade da pessoa se encontra estreitamente relacionado ao conceito do mínimo existencial, uma vez que é necessário assegurar as condições imprescindíveis para se garantir uma existência digna[93]. Desse modo, o mencionado rol de direitos fundamentais contemplado pela Constituição, acrescido dos direitos sociais, encontra-se direcionado exatamente à consecução dos elementos necessários à dignidade das pessoas. Disso decorre a menção expressa dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, ao transporte, à segurança, à educação, ao trabalho, ao lazer e à moradia. Essa casuística atende ao ideal de valorização das pessoas naturais, pois visa à consecução de tudo quanto é indispensável à existência do ser humano[94], impedindo a prática de atos tendentes a privá-lo dos meios necessários à preservação da vida[95].

Nessa linha, resta claro que os direitos fundamentais atuam para a explicitação e a densificação da dignidade da pessoa humana, visando proporcionar sua efetiva concreção. É por essa razão que se afirma que, adotado o pensamento *kantiano* de que a dignidade é uma qualidade congênita e inalienável de todos os seres humanos, decorre que os direitos humanos são concebidos como "um conjunto de valores éticos, positivados ou não, que tem por objeto proteger e realizar a dignidade humana em suas dimensões"[96].

---

[91] LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**. Esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 239.
[92] SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 54.
[93] DA SILVA, Rogério Luiz Nery; MASSON, Daiane Garcia. **Direitos sociais e dignidade da pessoa humana**: reflexões a partir do conceito de mínimo existencial. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Leandro Xavier; DA SILVA, Rogério Luiz Nery (org.). Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 198-200.
[94] LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martin Claret, 1998. p. 381-429.
[95] HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014. p. 110-111.
[96] BAEZ, Narciso Leandro Xavier. **Morfologia dos direitos fundamentais e os problemas metodológicos da concepção de dignidade humana em Robert Alexy**. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Leandro Xavier; DA SILVA, Rogério Luiz Nery (org.). Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 59-66.

Assim, resta cristalino o vínculo ontológico existente entre a dignidade da pessoa humana, os direitos do homem e os direitos fundamentais. Quantos a estes dois últimos conceitos, há perfeita identificação, subsistindo apenas uma tênue distinção:

> "As expressões 'direitos do homem' e 'direitos fundamentais' são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta."[97]

Há, segundo essa concepção, o reconhecimento de que os direitos fundamentais implicam uma "limitação imposta pela soberania popular aos poderes constituídos do Estado"[98], possibilitando a satisfação, ao menos em tese, das necessidades inerentes à condição humana. É por essa razão que Canotilho destaca, em relação aos direitos fundamentais, suas funções de defesa/liberdade, de prestação social, de proteção perante terceiros e de não discriminação[99].

Na essência, cada uma dessas funções se presta a tutelar os elementos mínimos à existência do ser humano, em plena situação de dignidade. E, acrescente-se, "a Constituição, agora, fundamenta o entendimento de que as categorias de direitos humanos fundamentais, nela previstos, integram-se num todo harmônico, mediante influências recíprocas"[100].

Nas democracias modernas, os direitos fundamentais representam uma realidade imperativa, haja vista sua finalidade assecuratória de condições ao exercício de todas as faculdades inerentes à condição humana. Há, com efeito, um vínculo indissolúvel com o conceito daquilo que se entende como o mínimo existencial, conforme mencionado.

É assim que o ordenamento jurídico pátrio cuida em tutelar os direitos fundamentais, quer seja explicitando-os no rol do artigo 5º da Constituição, quer seja protegendo aqueles que implicitamente se encontram inseridos no amálgama do sistema instituído.

São, desse modo, direitos inerentes e ínsitos à própria condição humana. Nessa linha, pode-se afirmar, inclusive, que o direito natural é uma das fontes de inspiração filosófica

---

[97] CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2020. p. 393.
[98] DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 177.
[99] CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. cit. p. 407-410.
[100] DA SILVA, José Afonso. Op. cit. p. 182.

dos direitos fundamentais, pois decorrem eles do "reconhecimento de um conjunto de direitos tidos, então, como inerentes à pessoa humana"[101].

Além disso, é importante notar que os direitos fundamentais se revelam mediante uma dupla dimensão. Desse modo, apresentam eles uma dimensão subjetiva, representada pelas posições jurídicas dos indivíduos frente ao Estado e, a um só tempo, também apresentam uma dimensão objetiva, relacionada à sua posição de princípios estruturadores e conformadores do Estado[102]. Essa dupla dimensão torna palpável a existência dos direitos fundamentais como um sistema de valores encampados pelo ordenamento jurídico constitucional, donde extrai sua força normativa. Existe, diante disso, uma fundamentalidade das normas de direitos fundamentais, em decorrência "da sua posição no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, como direitos que vinculam diretamente o legislador, o Poder Executivo e o Judiciário"[103].

Assim, os direitos fundamentais representam "um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos, e não apenas garantias negativas (e positivas) dos interesses individuais"[104]. Dessarte, como visto, esse catálogo essencial não se resume à perspectiva subjetiva, espraiando também seus efeitos à atuação positiva dos poderes constituídos. Essa atuação deve atender aos comandos decorrentes do sistema construído com vistas à proteção de tais direitos, não sendo lícito ao Estado ignorá-los, ainda que estejam apenas implícitos no arcabouço normativo. Nessa linha, a atuação administrativa assume feição conformadora, destinada à definição e à própria concretização desses direitos.

Nesse mesmo passo, é esperado que o catálogo de direitos fundamentais se mostre em harmonia com o edifício constitucional erigido, de modo que seus influxos não resultem em situação de contradição e incoerência. O intérprete deve estar atento a essa realidade, de modo que a atividade hermenêutica não venha a prescindir do pressuposto de que cada direito fundamental explicitado se relaciona com os demais, agindo e reagindo, sem, contudo, deixar de integrar um sistema, o qual deve permanecer coeso e coerente.

O que se percebe, ante a análise do sistema constitucional brasileiro, é que seu aparato normativo realmente se encontra voltado para a concreção do mínimo existencial.

---

[101] DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 173.

[102] DA CONCEIÇÃO, Lourivaldo. **Curso de direitos fundamentais**. Campina Grande: EDUEPB, 2016. p. 42.

[103] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 520.

[104] SARLET, Ingo Wolfgang. **Notas introdutórias ao sistema constitucional de direitos e deveres fundamentais**. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (Org.) Comentários à constituição do Brasil. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2.018. p. 187.

Quanto a isso, basta ver que a Constituição considera invioláveis os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (artigo 5º, *caput*). E, mais do que isso, a existência desses direitos é imune a eventuais alterações constitucionais, uma vez que as referidas disposições foram alçadas à condição de cláusulas pétreas (artigo 60, § 4º, inciso IV).

É por essa razão que se afirma que o combate à corrupção tem sua pedra angular nos direitos fundamentais e, mais diretamente, no princípio da dignidade da pessoa humana e na garantia do mínimo existencial. Afinal, os atos de corrupção redundam na diminuição da disponibilidade de recursos para fazer frente às necessidades da população, o que se afigura ainda mais grave quando considerada sua escassez, em contraposição à constante multiplicação das necessidades.

Desse modo, a única conclusão possível é a de que a corrupção, mais do que um problema de índole penal, é um fenômeno capaz de minar a efetividade do sistema constitucional, turbando a possibilidade de satisfação plena dos direitos fundamentais. Os atos de corrupção não apenas depauperam o erário, mas também infligem à população males que colocam em risco o mínimo existencial. Afinal, os desvios praticados subtraem recursos necessários para assegurar a prestação de serviços primordiais, em especial nas áreas da saúde, segurança, educação, previdência, transporte e moradia.

Portanto, o sistema constitucional brasileiro repele a prática da corrupção, tendo em vista que ela tem o condão de confrontar o princípio fundante da dignidade da pessoa humana e, em simultâneo, todos os direitos fundamentais dele decorrentes. Disso resulta a importância do aprimoramento das medidas destinadas a combatê-la, bem como do fortalecimento e da instrumentalização de instituições públicas voltadas a essa atividade.

3.4. Corrupção como fenômeno jurídico

Sob o ponto de vista material, o senso comum proporciona uma concepção básica a respeito do fenômeno da corrupção. A formação acadêmica, o gênero, a idade, as distinções sociais e econômicas, bem como quaisquer elementos distintivos e próprios das individualidades, proporcionam a cada pessoa condições de conformar uma noção genérica a respeito daquilo que entende como tal. Cada indivíduo possui a capacidade de vislumbrar referido fenômeno, atribuindo-lhe um conceito pessoal, ainda que sob a influência das nuances específicas assinaladas por sua individualidade.

Contudo, sob a ótica jurídica, impõe-se o desfazimento de vislumbres pautados pelo senso comum. Afinal, é no campo do Direito que a corrupção enseja reações contrárias,

consubstanciadas no juízo de repulsa e na aplicação de sanções e medidas acessórias. É necessário, assim, entender por que determinadas práticas são consideradas como indevidas e outras não. É preciso compreender por qual razão X é um ato de corrupção enquanto Y não é. E, de igual modo, é primordial entender por que existe uma punição para aqueles que praticam X e não para os que praticam Y. Para essa elaboração, com efeito, é primordial considerar que a norma deve ser o ponto de partida para a reflexão a respeito do fenômeno da corrupção.

Para tanto, assume relevo a teoria normativa do direito, nos termos propostos por Bobbio[105], concebendo-se o direito como uma experiência normativa, em oposição às teorias da instituição e da relação jurídica. Isso implica reconhecer sua inafastabilidade da ideia de um conjunto de regras de conduta aplicáveis àqueles que delas foram feitos destinatários. E, nesse ponto, há duas características elementares a serem consideradas. A primeira, inerente à origem conformadora da regra, uma vez que, para além das normas jurídicas, existem tantas outras alheias ao campo do direito, como as regras morais, sociais e religiosas[106]. Sem embargo disso, embora seu desrespeito possa ensejar alguma espécie de reprimenda, nenhuma dessas últimas é dotada da coercibilidade inerente e subjacente ao campo da juridicidade. Apenas o direito, assim, possui um fundo legitimador de observância compulsória, convalidado pela possibilidade de emprego da força, quer seja para impor uma obrigação de fazer ou não fazer, quer seja para redundar na subsidiária aplicação de sanção previamente cominada, cumulada ou não com a possibilidade de reparação de eventuais danos ocasionados. Ao lado disso, tem-se a segunda característica, pautada exatamente pela mencionada possibilidade de imposição de ações positivas ou negativas, o que conduz à concepção de que a norma implica, em sua essência, o estabelecimento de preceitos prescritivos de condutas[107].

Assim, invocando-se a teoria normativa do direito como ponto de partida, na concepção empregada por Bobbio, tem-se como ponto de chegada a conclusão de que os comandos direcionados a vedar as práticas corruptivas resultam em verdadeiras experiências normativas, eis que a juridicidade lhes é inerente. Dizer que X é um ato de corrupção implica um juízo de valor qualificado pela normatividade, o que se reforça pela previsão a respeito das consequências jurídicas decorrentes dessa prática. Assim, quando o Estado identifica uma situação que possa ser qualificada como corrupção, o emprego das medidas necessárias à identificação dos responsáveis, à nulificação do ato e à efetivação das consequências que lhe

[105] BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 6. ed. São Paulo: Edipro, 2016.
[106] Op. cit. p. 25.
[107] Op. cit. p. 72.

são próprias somente pode ser justificado com base na normatividade do direito e, em específico, com supedâneo no princípio da legalidade.

Sob essa ótica, a teoria dos sistemas de Luhmann pode ser empregada para melhor compreender a relação entre corrupção e normatividade constitucional. Afinal, sob essa perspectiva, a norma constitucional, "como um caso particular de norma jurídica, representa um tipo de expectativa de comportamento estabilizada em termos contrafáticos"[108]. Situando-se, assim, no campo do dever-ser, não há expectativa cognitiva em relação à corrupção, no sentido de adaptação à realidade desapontadora. Nesse campo, a expectativa será normativa, caracterizada pela determinação de não aprender com os desapontamentos[109].

Isso caminha em consonância com a concepção de que o Direito é definido como estrutura de um sistema social, baseada na generalização congruente de expectativas normativas de comportamento, não dependendo o preceito prescritivo do assentimento do destinatário para adquirir validade. Para isso, o caráter contrafático torna irrelevante seu cumprimento. Nessa linha, as regras que vedam práticas identificadas com a ideia de corrupção constituem verdadeiro "dever-ser", cuja aplicabilidade possui um fundamento que extrapola o sistema social donde originadas, legitimando sua compulsoriedade na esfera da juridicidade, não sendo imprescindível, assim, que todos os seus destinatários tenham aderido ao seu espírito. É dizer, a normatividade inerente ao combate à corrupção impõe aos agentes públicos em geral e, bem assim, aos particulares que com eles se relacionam, o dever de subtrair de seu agir os elementos que possam justificar um juízo de repulsa e o subsequente implemento sancionatório. Isso é possível porque o fundamento de validade das normas infraconstitucionais voltadas ao combate à corrupção se materializa precisamente na Constituição, a qual, no âmbito da teoria dos sistemas (e também da teoria da positivação do direito) integra o sistema jurídico como seu subsistema[110], constituindo o código constitucional uma representação específica do código jurídico. O sistema que dele se origina, voltado a repelir os atos corruptivos, em última *ratio*, acaba prestando deferência ao princípio da inclusão, nos termos *luhmannianos*, uma vez que favorece a tutela dos direitos fundamentais e, por via oblíqua, enseja condições para a inserção da população em um ambiente propício ao fornecimento das prestações típicas do Estado de bem-estar social[111].

---

[108] NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: WMF, 2018. p. 65.
[109] Op. cit. p. 23/25.
[110] Op. cit. p. 65 e 216.
[111] Op. cit. p. 226.

Nesse ponto, evidentemente, é necessário prevenir-se de uma postura cândida a respeito da concreção efetiva de tais prestações, sobretudo na modernidade periférica onde se situa o Brasil. Aqui, o pensamento de Bobbio amolda-se perfeitamente, pois adverte quanto à necessidade de se descer do plano ideal ao real, considerando que falar em direitos novos e mais extensos, ainda que se os justificando de modo convincente, não implica necessariamente em garantir-lhes efetiva proteção, tarefa esta que se torna mais árdua e dificultosa à medida que as próprias pretensões a serem satisfeitas aumentam[112].

Todos esses apontamentos se aplicam ao esquema constitucional que subsidia o combate à corrupção no Brasil, sendo curial advertir, contudo, que Luhmann emprega o termo "corrupção" sistemicamente, referindo-se à sobreposição bloqueante de um sistema por outro, sem se referir especificamente ao seu sentido estritamente jurídico penal[113].

Dito isso, percebe-se que a normatividade da corrupção se alicerça na própria Constituição, como subsistema do sistema jurídico. Por óbvio, não trata a letra da Constituição de modo expresso a respeito de referida temática, a qual subjaz implícita no padrão político e jurídico adotado. Assim, ao elencar um extenso rol de direitos fundamentais, percebe-se a opção do sistema constitucional pela tutela dos direitos da personalidade, o que remonta, como adrede mencionado, à consagração do princípio da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República. Tal princípio assumiu, assim, relevância incontrastável, sobretudo diante de sua estreita vinculação com os direitos humanos e a própria democracia, constituindo, com eles, "eixos estruturantes deste mesmo Estado Constitucional"[114], como já referido. Nessa linha, reitera-se que a dignidade da pessoa humana se apresenta como princípio estruturante e fundante do Estado Democrático de Direito. E, apesar de não haver referência explícita no texto constitucional a respeito do fenômeno da corrupção, referido princípio se afigura como o ponto de partida para a normatividade dirigida ao seu combate. Afinal, como afirmamos em linhas pregressas, esse princípio constitui-se em verdadeiro valor-fonte, subsidiando o reconhecimento quanto à centralidade do ser humano no âmbito da existência, de modo que não venha ele a se converter em simples objeto de ação, mas sim em destinatário de tantas prestações quantas se afigurem imprescindíveis à satisfação de suas necessidades.

Assim, para uma compreensão holística a respeito da corrupção, impõe-se a junção dos elementos conceituais até aqui colacionados com uma análise a respeito do modo como o

---

[112] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 60.

[113] NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: WMF, 2018. p. 398.

[114] MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 262.

Direito Positivo enfrenta o fenômeno, dada sua natureza jurídica (o que não afasta suas outras relevantes facetas, como a social, a política, a filosófica e a antropológica).

Nessa linha, é importante ter em vista que, para além de sua inserção no espírito da Constituição Federal, aquilo que se entende como corrupção sofre a influência de inúmeras variáveis, dentre as quais se destaca, por exemplo, a natureza da norma a ser aplicada. Assim, as condutas que se qualificam como corrupção são as mais diversas, não podendo subsistir em uma tipicidade única.

A esse respeito, são elucidativos os exemplos colhidos nas figuras previstas no Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1.940), na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1.993), na Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2.013) e na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1.992).

A enumeração de todas essas tipificações é suficiente para demonstrar a amplitude do espectro dos termos qualificáveis como corrupção, os quais podem refletir condutas as mais diversas, praticadas por pessoas físicas (particulares e ocupantes de cargo, emprego, função ou mandato públicos) como por pessoas jurídicas. Assim, mais do que falar em corrupção ou patologias corruptivas, importa falar em atos que possam ser qualificados como corrupção.

Procedendo-se a uma inflexão das noções até aqui analisadas, tendo em vista o amplíssimo espectro desse fenômeno, é possível conceber a corrupção como uma conduta perniciosa que encontra repulsa no campo do direito, da ética e moral, submetendo o interesse da coletividade à satisfação de interesses privados, com vistas à obtenção de vantagem indevida.

3.5. Conclusão quanto ao conceito de corrupção

Diante de todo o exposto, conclui-se que tentar conceituar corrupção é tarefa hercúlea, a qual jamais poderá ser satisfeita a contento, haja vista seu imensurável campo de repercussão. Trata-se de um mal que assola todos os países, muito embora haja distintas visões a seu respeito. Isso é revelador de que se corromper é algo ínsito à natureza humana, característica que somente pode ser afastada quando os espíritos se fazem impregnar de valores e princípios elevados, especialmente no que toca ao respeito ao próximo.

No entanto, para os fins do presente trabalho, é importante eleger um conceito, ainda que se o faça com a consciência a respeito da impossibilidade de alcançar a perfeição. Nessa linha, com base em todo o exposto, construímos o seguinte conceito: Corrupção é o fenômeno social, político e jurídico que representa o desrespeito à ética, à moral e à norma,

mediante a submissão do bem público (*lato sensu*) ao interesse particular, via de regra com a obtenção de vantagem indevida, acarretando a vulneração direta ou indireta dos direitos fundamentais, mediante prejuízo, ainda que potencial, à capacidade do Estado para a realização das prestações devidas à população.

4. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO POTENCIAL ATOR DO COMBATE À CORRUPÇÃO

Após o estudo do sistema dos Tribunais de Contas, da atividade de controle e do fenômeno da corrupção, importa proceder à concatenação dos respectivos pontos de contato, adentrando-se, desse modo, ao cerne da investigação que subsidia o presente trabalho.

É necessário, assim, analisar o Tribunal de Contas como potencial ator do combate à corrupção, com a apresentação dos meios e instrumentos de que se pode valer para esse fim, seguida da apreciação do nível de percepção institucional quanto ao tema, especialmente com base na concreção de suas deliberações, ultimando-se o presente tópico com a apresentação dos resultados da pesquisa empírica realizada.

4.1. Meios e instrumentos potencialmente úteis ao combate à corrupção

Para o exercício de seu múnus constitucional, é imprescindível que os Tribunais de Contas atuem de modo metódico, seguindo ritos previamente estabelecidos e delineados de forma lógica, visando à produção de resultados efetivos. E, para além do desiderato de atingir um resultado útil, levando a cabo o adequado exercício do controle externo, é imprescindível que essa atuação se paute pelos parâmetros constitucionalmente estabelecidos, com destaque para o *due process of law* (o princípio do devido processo legal), cuja vulneração pode inquinar os atos praticados de nulidade absoluta. A importância de se observar as normas processuais remonta às garantias subjacentes, mesmo no âmbito das Cortes de Contas.

É por essa razão que se afirma que "o devido processo legal tem como corolários a ampla defesa e o contraditório, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo"[115]. Na mesma linha, reiterando a necessidade de observância desse princípio nos procedimentos instaurados pelos Tribunais de Contas, afirma-se que também se caracterizam como seus corolários "a regularidade da publicidade e comunicação dos atos processuais, direito de defesa e de recurso"[116]. É exatamente sob o manto do devido processo legal que foram construídos os instrumentos a serem empregados pelo controle externo no exercício de sua atividade finalística, definindo-se, aprioristicamente, desenhos procedimentais

[115] MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2.006. p. 94.
[116] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 589.

específicos e direcionados à obtenção dos resultados desejados em cada uma das áreas de competência definidas constitucionalmente.

Para esse fim, exercem os Tribunais de Contas sua capacidade de auto-organização, nos termos do artigo 73, *caput*, da Constituição Federal, que a eles remete a aplicação do artigo 96. É assim que, por força da simetria com o TCU, determinada pelo *caput* do artigo 75, daquele diploma, o TCE/GO detém a prerrogativa de elaborar seu Regimento Interno, com observância das normas de processo e das garantias processuais vigentes, dispondo sobre a competência e o funcionamento de seus órgãos.

Nesse contexto, verifica-se que o Regimento Interno do TCE/GO se encontra consubstanciado na Resolução n. 22, de 04 de setembro de 2.008, versando a respeito da organização administrativa da Corte e, também, a respeito das regras de processo e de procedimento aplicáveis no âmbito de sua atuação.

Essa regulamentação também acompanha os termos da Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007, cujo artigo 2º expressamente lhe confere a titularidade e o exercício do poder regulamentar, visando à expedição de atos normativos sobre matéria de sua atribuição e, também, sobre a organização dos processos a serem apreciados, com explícita referência à sua coercitividade em relação aos respectivos jurisdicionados. Mencione-se, outrossim, o artigo 142, *caput*, do referido diploma, o qual atribui ao Tribunal legitimidade para, em seu Regimento Interno ou em ato específico, dispor a respeito da formação, tramitação, devolução à origem, extinção, suspensão e ordem dos processos, bem como quanto à definição dos respectivos prazos e procedimentos.

Presididos pelos Conselheiros, os processos devem observar, nos termos do artigo 46, da mencionada lei, os princípios do contraditório, da ampla defesa, da oficialidade, da verdade material, do formalismo moderado, da publicidade e da segurança jurídica. Além disso, determina o artigo 49 que as etapas do processo são as seguintes: instrução; parecer do Ministério Público de Contas; manifestação da Auditoria; apreciação/julgamento; e, finalmente, os recursos.

É importante notar que, por ocasião da pesquisa empírica, levantou-se a inexistência, na intimidade estrutural do TCE/GO, de uma unidade voltada ao combate à corrupção, a exemplo do que ocorre no âmbito do TCU, o qual instalou a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura, com foco na prevenção de patologias corruptivas, sua detecção e atribuição de responsabilidade aos agentes envolvidos. Rememore-se, por oportuno, que no Tribunal de Contas português foi instalado, há mais de 10 (dez) anos, o Conselho de Prevenção da Corrupção. São dois exemplos importantes do comprometimento

institucional com o combate a esse mal. Assim, é curial que seja concebida a criação de um Serviço de Combate à Corrupção no âmbito do TCE/GO, com atribuições direcionadas à identificação de indícios e/ou provas de atos que possam ser qualificados como corrupção, com atuação prévia à deliberação do colegiado, de modo a lhe propiciar subsídios para uma atuação mais direcionada e consistente.

Visto isso, importa observar que, se o exercício do controle externo ocorre mediante a utilização do ferramental procedimental fornecido pela legislação ao TCE/GO, resulta evidente sua importância para o combate à corrupção. Assim, convém analisar tais instrumentos processuais, permitindo um vislumbre de sua aptidão para a obtenção de resultados úteis ao enfrentamento de atos que possam vir a ser qualificados como corrupção. Para além disso, o conhecimento de cada instrumento é imprescindível para se alcançar a perfeita compreensão da pesquisa empírica realizada, a qual incide sobre processos materiais efetivamente levados a efeito no recorte temporal estabelecido, conforma adiante se demonstrará.

Nos termos do artigo 45, da Lei n. 16.167, de 11 de dezembro de 2.007, existem dois tipos de processos: de contas e de fiscalização. No primeiro caso, apresentam-se os seguintes subtipos: prestação de contas do Governador; prestação de contas; tomada de contas; e tomada de contas especial. No segundo, os subtipos são: atos de pessoal sujeitos a registro; inspeção; auditoria; levantamento; acompanhamento; monitoramento; denúncia; representação; e outros instrumentos que venham a se relacionar à competência do Tribunal. Importa conhecer o tema, sobretudo porque a pesquisa empírica realizada no âmbito da presente investigação incidiu sobre os mencionados instrumentos processuais.

4.1.1. Dos processos de contas

4.1.1.1. Prestação de Contas do Governador

Este primeiro instrumento processual tem o escopo de possibilitar ao Tribunal de Contas a análise das contas anuais do Governador do Estado. É importante salientar que o julgamento efetivo das contas é político e ocorre na esfera do Poder Legislativo, uma vez que se trata do titular do Poder Executivo, eleito pelo voto popular. Com efeito, é incumbência dos Deputados Estaduais, na condição de representantes do povo, eleitos democraticamente, proceder ao juízo quanto à aprovação ou à reprovação das contas do Chefe do Executivo. Tal orientação encontra guarida no artigo 11, inciso VII, da Constituição do Estado de Goiás, tendo como parâmetro o modelo federal.

Desse modo, nos termos do artigo 26, inciso I, da Constituição Estadual, ao TCE/GO cabe, em auxílio à Assembleia Legislativa, a realização de uma análise técnica, com a emissão de parecer prévio, o qual, contudo, não possui natureza vinculante. Uma vez encaminhado o parecer prévio, caberá à Assembleia Legislativa, segundo seus critérios, exercer a competência que lhe toca, procedendo ao julgamento das contas do Governador.

Nos termos do regramento estabelecido, as contas anuais devem ser encaminhadas à Assembleia Legislativa e ao TCE/GO em até 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, contendo os balanços gerais do Estado e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Executivo, devendo abranger também as contas dos chefes dos demais poderes, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Referidos balanços devem apresentar o orçamento fiscal relativo aos poderes, fundos, órgãos e entidades da Administração Indireta e fundacional, o orçamento de investimento das empresas de que Estado seja detentor da maioria do capital votante e o orçamento da seguridade social. O prazo para a emissão do parecer prévio é de 60 (sessenta) dias, contados do recebimento das respectivas contas. A relatoria é definida anualmente, mediante sorteio, segundo critérios de rodízio e alternância.

Haja vista a natureza específica deste procedimento, o qual visa particularmente à emissão de um parecer técnico, não há aplicação de multas ou imputação de débitos. Isso, no entanto, não afasta seu potencial para, em tese, revelar a existência de indícios e/ou provas de atos que possa vir a ser qualificados como corrupção. Nessa análise é possível a constatação quanto ao descumprimento das disposições legais referentes à responsabilidade na gestão fiscal, bem como do restante plexo normativo de observância compulsória. Desse modo, eventual constatação a esse respeito poderá subsidiar a instauração de procedimento de fiscalização específico, o que, de per si, demonstra a atenção que deve ser conferida pelo Tribunal de Contas por ocasião de sua apreciação.

4.1.1.2. Tomada e Prestação de Contas

O dever de prestar contas é inerente ao encargo de manter, operar e aplicar recursos alheios. Todos quantos se disponham a gerir valores ou bens pertencentes a outrem se sujeitam a esse dever. A própria Constituição Federal assim o reconhece, estabelecendo que prestará contas a pessoa física ou jurídica que utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos. É o que determina o parágrafo único, do artigo 70, em linha com a ideia de que a administração financeira e orçamentária, em virtude de sua repercussão

direta no erário, "submete-se a maiores rigores de acompanhamento"[117]. E, ainda que se trate de ente privado, a natureza pública do recurso gerido atrai a atuação do controle, tornando imprescindível sua atuação para assegurar a devida análise da necessária prestação de contas. Quanto a esta, impõe-se considerar que tem o desiderato de "possibilitar a verificação da regular aplicação dos recursos, à luz dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade"[118]. Destina-se, outrossim, a subsidiar eventuais providências destinadas à reparação por prejuízos ao erário que venham a ser identificados.

Nessa linha, os gestores públicos de um modo geral e, particularmente, aqueles que atuam como ordenadores de despesa, prestam contas anualmente quanto a todos os recursos orçamentários e extra-orçamentários que, sob sua responsabilidade, tenham sido arrecadados, utilizados ou geridos, mediante a apresentação de relatórios de gestão, certificados de auditoria do respectivo controle interno e pronunciamento da autoridade hierárquica máxima, demonstrando os atos e fatos de natureza orçamentária, financeira e patrimonial praticados, de modo a possibilitar, inclusive, a apreciação de sua conformidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Naturalmente, como referido, particulares que venham proceder a ajustes, convênios ou instrumentos congêneres, recebendo bens ou valores públicos, também se sujeitam a prestar contas, o que ocorrerá diretamente ao Tribunal ou por meio do órgão público participante do acordo, a depender de sua natureza. Diferentemente das contas do Governador, a prestação de contas das demais pessoas responsáveis por dinheiros e valores públicos implica verdadeiro exercício de jurisdição por parte do Tribunal, não se limitando a uma simples apreciação técnica. A atuação da Corte, nesse caso, "resulta num ato jurídico equivalente a uma sentença, na medida em que declara a regularidade ou irregularidade da conduta de um agente, na guarda e/ou na aplicação dos recursos públicos"[119].

Vale esclarecer a distinção terminológica existente entre os termos "tomada" e "prestação" de contas. No primeiro caso, tratam-se das contas prestadas por órgãos da Administração Direta. No segundo, a referência é à Administração Indireta e aos fundos especiais. De todo modo, em ambos os casos as contas devem ser encaminhadas ao Tribunal anualmente, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias após o encerramento do respectivo exercício financeiro, exceto quando se tratar de empresas econômicas com personalidade de

---

[117] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 646.
[118] LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 223.
[119] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 346.

direito privado, com participação de capital exclusiva ou majoritária do Estado, hipótese em que o termo *ad quem* ocorre no dia 30 de junho.

Convém notar que, em processos dessa natureza, o Tribunal pode proferir uma decisão definitiva, de natureza meritória, ou, diversamente, uma decisão terminativa, quando entender pelo trancamento das contas (quando forem iliquidáveis em razão de caso fortuito ou força maior) ou pelo arquivamento dos autos (por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo).

Quanto às decisões definitivas, que são as que mais importam para os fins da presente investigação, as contas são julgadas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

No primeiro caso, as contas expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade, ensejando a expedição de quitação aos responsáveis.

No segundo, as contas se encontram em condição de aprovação, havendo, no entanto, falhas ou impropriedades, de cunho formal, que não tenham provocado danos ao erário. Assim, ao lado da quitação, tem lugar a notificação do responsável para que adote as medidas necessárias à correção das faltas identificadas, visando a evitar recidivas.

Finalmente, há julgamento pela irregularidade quando se constata a omissão no dever de prestar contas, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, a infração a normas de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial ou operacional, a existência de danos ao erário e o desfalque ou o desvio de bens ou valores públicos.

No caso de irregularidade, a deliberação do Tribunal alcança a definição da responsabilidade e a determinação da citação para a apresentação de defesa ou o recolhimento da quantia devida, bem como demais medidas acessórias, como o encaminhamento de cópia à Procuradoria Geral do Estado (PGE) e à Procuradoria Geral de Justiça (PGJ), para eventual persecução pela via judicial.

Saliente-se que a condenação levada a efeito pelo TCE/GO enseja execução em juízo, uma vez que o Acórdão, como já demonstrado, constitui-se em título executivo extrajudicial, dotado de certeza, liquidez e exigibilidade, nos termos do artigo 78, inciso III, alínea b, e artigo 79, da Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007. Em se tratando de servidor público, é possível que o Tribunal determine o pagamento mediante desconto em folha. Não havendo essa possibilidade, tem lugar a inscrição do débito em dívida ativa, com a ulterior cobrança pela via judicial, a cargo da PGE. De todo modo, por questão de racionalidade administrativa, é possível o simples arquivamento do processo quando se verifica que os custos

da cobrança excedem o valor do prejuízo. Neste caso, naturalmente, a expedição de quitação se sujeita à quitação do débito.

Finalmente, um dos efeitos mais relevantes do julgamento pela irregularidade das contas consiste no encaminhamento dos dados do responsável à Justiça Eleitoral, a quem cabe avaliar eventual pleito de declaração de inelegibilidade, nos termos da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1.990. Essa temática já foi objeto de apreciação detalhada, em linhas pregressas.

4.1.1.3. Tomada de Contas Especial

A Tomada de Contas Especial é o procedimento administrativo destinado à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, devendo ser instaurada quando houver omissão no dever de prestar contas, quando não for comprovada a aplicação de recursos repassados pelo Estado, quando houver a constatação da ocorrência de desfalque ou desvio de bens ou valores públicos e, finalmente, quando restar evidenciada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulta danos ao erário.

Trata-se de um procedimento de controle realizado *a posteriori*[120], dotado de duas fases distintas, ocorrendo a primeira delas, via de regra, no âmbito da própria Administração Pública (fase interna), enquanto a segunda (fase externa) se concretiza perante o Tribunal de Contas. Os objetivos dessas fases são assim delineados:

> "(...) é, na fase interna, um procedimento de caráter excepcional que visa determinar a regularidade na guarda e aplicação de recursos públicos e, diante da irregularidade, na fase externa, um processo para julgamento da conduta dos agentes públicos".[121]

A autoridade administrativa tem o dever de adotar todas as providências necessárias para o devido ressarcimento e, após o esgotamento infrutífero dessas medidas, incumbe-lhe instaurar a Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária, encaminhando os autos ao TCE/GO para a realização de sua fase externa, onde ocorre a instauração do contraditório e a sucessiva instrução processual.

---

[120] CARNEIRO, Ricardo; QUINTÃO, Cynthia Magalhães Pinto Godoi. A tomada de contas especial como instrumento de controle e fiscalização. **Revista de administração pública**. v. 49. n. 2. Rio de Janeiro. Março/Abril 2015.

[121] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial** – Processo e Procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2.005. p. 31-32.

O valor da alçada é definido pelo próprio Tribunal para cada exercício, e, nos casos em que o dano é inferior a esse quantitativo, a Tomada de Contas Especial é anexada ao processo da Tomada ou Prestação de Contas do gestor, para julgamento em conjunto.

Observa-se, também, que o procedimento pode ser instaurado diretamente pelo próprio Tribunal, mediante simples conversão, especialmente quando constatada a existência de danos ao erário em processo de fiscalização.

Contudo, quando o dano decorrer de uma atividade que reclame a atuação do Tribunal de Contas, presentes estarão os elementos necessários à autuação da Tomada de Contas Especial. Dada sua finalidade precípua, consistente na obtenção do ressarcimento ao erário mediante a responsabilização do agente que lhe deu causa, trata-se de um dos procedimentos de maior proeminência no âmbito do controle externo. Isso revela sua importância para a pesquisa empírica realizada, uma vez que tem o condão de revelar a ocorrência de danos ao patrimônio público o que, não raras vezes, pode induzir ao conhecimento a respeito da existência de atos que possam vir a ser qualificados como corrupção.

Nessa linha, ao analisar as Tomadas de Contas Especiais, o Tribunal de Contas tem condições de diagnosticar a existência de atos que, causando prejuízos ao erário, venham a se subsumir, também, à tipificação construída pela Lei de Improbidade Administrativa. Assim, após o devido processo legal, uma vez apurada a existência do dano e identificados os respectivos responsáveis, incumbe ao Tribunal encaminhar o conhecimento dos fatos à apreciação do Ministério Público, a quem incumbirá ajuizar, se for o caso, a competente ação de improbidade administrativa.

4.1.2. Dos processos de fiscalização

4.1.2.1. Atos de pessoal sujeitos a registro

A Constituição do Estado de Goiás, em seu artigo 26, inciso III, confere ao TCE/GO competência para a apreciação da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como dos atos de admissão de pessoal, na Administração Direta e Indireta, com exceção das nomeações para cargos de provimento em comissão.

As admissões, aposentadorias, reformas e pensões são atos administrativos complexos e, como tais, dependem da análise e registro do Tribunal para que sejam

juridicamente concluídas. A respeito do tema, é importante repisar o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), vazado na Súmula Vinculante n. 03, com o seguinte teor:

> "Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão."

Nessa linha, a apreciação de referidos atos não demanda a instauração do contraditório. Uma vez verificada sua legalidade, o Tribunal determina seu registro, o que não impede sua revisão dentro do prazo de 05 (cinco) anos quando verificada violação à ordem jurídica ou, em caso de má-fé, a qualquer tempo. Via de regra, não ocorrem condenações ao pagamento de multa ou de ressarcimento ao erário em processos dessa natureza.

4.1.2.2. Inspeção, auditoria, levantamento, acompanhamento e monitoramento

Os instrumentos tratados no presente tópico são aqueles cuja utilização é mais aplicada pelo Tribunal no exercício da atividade de fiscalização.

A Inspeção se destina à supressão de omissões e lacunas, ao esclarecimento de dúvidas e à apuração de denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de atos administrativos e fatos da Administração. Trata-se de um instrumento bastante útil para a atividade de controle, haja vista a flexibilidade em sua realização, a qual ocorre conforme a demanda, independentemente de programação.

Quanto à Auditoria, trata-se de processo de fiscalização de amplo espectro. Pode ser programada (quando incluída no plano de fiscalização), especial (decorrente de situações particulares não previstas no plano de fiscalização) ou de irregularidade (quando, no exercício de suas atividades, o Tribunal identificar ilícitos suscetíveis de provocar danos ao erário). Seu escopo consiste no exame da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, bem como na avaliação de desempenho de órgãos, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais.

No que se refere ao Levantamento, destina-se ao conhecimento da organização e funcionamento dos órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, particularmente quanto aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Tais informações são

importantes para a definição quanto a ações, atos e fatos passíveis de fiscalização, permitindo avaliar sua viabilidade e subsidiar seu planejamento.

No que se refere ao Acompanhamento, tem o escopo de possibilitar o cumprimento do plano de fiscalização, visando à análise da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, bem como à avaliação do desempenho dos órgãos, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, especialmente no que toca à economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Finalmente, o Monitoramento tem o objetivo de fiscalizar o cumprimento das decisões oriundas do Tribunal, assim como os respectivos resultados. Sujeitam-se, assim, a esse procedimento, as determinações e recomendações direcionadas aos jurisdicionados, as medidas cautelares adotadas e, também, os compromissos assumidos mediante Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). O monitoramento é, desse modo, um importante instrumento para a atividade de controle externo, pois favorece sua efetividade e contemporaneidade, contribuindo para a correção de irregularidades e o aprimoramento da gestão pública.

4.1.2.3. Denúncia e representação

A Denúncia e a Representação são processos de fiscalização que representam, potencialmente, instrumentos relevantíssimos para o combate à corrupção, uma vez que possibilitam a terceiros levar ao conhecimento do controle externo a existência de atos ilícitos ou irregularidades passíveis de apuração. Tendo em vista a impossibilidade material de auditar integralmente todas as esferas da Administração Pública, por vezes a ciência a respeito de malfeitos somente pode ocorrer mediante a voluntária manifestação de outros elementos do sistema de controle ou, até mesmo, de pessoas alheias a esse universo.

A legitimidade para a apresentação de Denúncia é ampla, sendo lícito a qualquer cidadão fazê-lo. Além disso, admite-se também a iniciativa por parte de partido político, associação ou sindicato.

Já no que toca à Representação, o artigo 235, da Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007, estabelece um rol mais restrito e casuístico, conferindo legitimidade ativa a: Ministério Público; órgãos de controle interno; membros dos Poderes; servidores públicos; Tribunais de Contas; e equipes de inspeção ou auditoria, bem como as unidades técnicas do próprio Tribunal.

Admite-se, também, a iniciativa de outras pessoas físicas ou jurídicas, desde que baseada em disposição legal expressa. Exemplo disso é o caso do licitante ou do contratado

que, por força do § 1º, do artigo 113, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1.993 (Lei de Licitações), pode representar aos Tribunais de Contas contra irregularidades nas licitações e contratações públicas.

Quanto à Denúncia, processa-se em regime de sigilo, de modo que sejam preservados os dados inerentes à qualificação de seu autor, o qual não se sujeita a sanções em caso de improcedência, exceto se houver comprovação de má-fé.

Dada sua amplitude probatória, tanto a Denúncia como a Representação podem ensejar o conhecimento de situações que possam vir a ser qualificadas como corrupção, levando a desdobramentos importantes, como a conversão em Tomada de Contas Especial, a aplicação de sanções, a sustação da execução de atos irregulares e o encaminhamento dos fatos ao conhecimento de instâncias externas, como o Ministério Público e a Procuradoria Geral do Estado.

4.1.3. Outros instrumentos

O estudo dos instrumentos processuais acima mencionados não exclui a existência de outros, os quais existem e se colocam como meios de realização da atividade finalística do Tribunal de Contas, muito embora não se revistam de relevância para o escopo do presente trabalho. Afinal, por sua natureza, não revelam potencial para o diagnóstico de atos que possam vir a ser qualificados como corrupção, servindo, muitas vezes, como elementos indutores da instauração de algum daqueles procedimentos enumerados anteriormente.

É o caso, por exemplo, de instrumentos meramente acessórios, informativos ou declaratórios, como o movimento contábil de execução orçamentária e financeira, o relatório de gestão fiscal, o acompanhamento de concurso público, o relatório resumido de execução orçamentária e financeira, a consulta e o incidente de uniformização de jurisprudência.

4.2. A percepção do problema da corrupção e a concreção das deliberações pesquisadas

4.2.1. Considerações iniciais a respeito da pesquisa empírica

Para a realização da pesquisa empírica, o objetivo geral perseguido foi o de, mediante a análise dos processos instaurados entre 2.008 e 2.018, identificar a percepção institucional a respeito da utilidade dos instrumentos disponíveis e seu emprego para fins de controle da corrupção, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Esse recorte temporal foi estipulado em um decêndio tendo em vista tratar-se de período suficiente para demonstrar as práticas adotadas pela Corte, sem incorrer no risco de restringir a avaliação a um intervalo demasiadamente curto e, portanto, insuficiente. De outro lado, um período superior a 10 (dez) anos poderia inviabilizar a pesquisa, dada a considerável quantidade de dados a serem analisados. Assim, tendo em vista que os trabalhos de pesquisa se iniciaram em 2.019, não havendo razoabilidade na análise de processos referentes ao mesmo exercício e, portanto, muito recentes, optou-se pelos instaurados de 2.018 para trás, observado o limite de 10 (dez) anos.

Além disso, a incidência da pesquisa nos processos autuados a partir de 2.008 se justifica em razão de se tratar do primeiro exercício que sucedeu à entrada em vigor da Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás), a qual atribuiu à Corte o rol de competências adrede estudadas. A análise de processos instaurados anteriormente levaria a uma indesejada incongruência, dada a diversidade das disposições legais a eles aplicáveis.

Quanto aos objetivos do trabalho, consistem na pesquisa dos processos instaurados no recorte temporal mencionado, apontando situações em que o emprego dos instrumentos de controle permitiu diagnosticar a existência de indícios e/ou provas de atos que possam ser qualificados como corrupção, de modo a apurar o nível de percepção da Corte a respeito de seu papel nessa seara. A partir daí, busca-se a concepção de medidas incrementadoras da atuação institucional no combate à corrupção.

Tais objetivos foram delineados em consonância com o problema da pesquisa, consistente no questionamento quanto à percepção institucional a respeito do fenômeno da corrupção, a ser aferida com base no modo como ocorre o emprego dos respectivos instrumentos processuais e nos desdobramentos relacionados à responsabilização dos agentes envolvidos.

Nessa linha, a hipótese testada foi a seguinte: A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no exercício de suas atribuições constitucionais, é pautada pela atenção à problemática da corrupção, de modo que o tema integra suas deliberações, as quais são dotadas de eficácia.

Para o adequado teste da referida hipótese, procedeu-se à pesquisa empírica cuja demonstração segue adiante, com base no estudo dos instrumentos processuais existentes, visando à aferição do nível de percepção institucional a respeito do problema da corrupção e sua influência nos encaminhamentos levados a efeito pelo Tribunal.

Cabe esclarecer que a ideia de percepção institucional significa a existência ou não de atenção por parte da Corte de Contas quanto à importância do combate à corrupção e, também, quanto à relevância de seu papel para esse fim. A percepção institucional se funda, desse modo, no adequado manejo das informações coligidas no bojo dos instrumentos processuais utilizados para a realização da atividade finalística. Afinal, não haverá resultados efetivos sem o devido acesso e a adequada utilização das informações indicativas da presença de atos de corrupção. Quanto à importância da percepção relacionada à informação, registre-se o seguinte entendimento:

> "Na atualidade, denominada Era da Informação e do Conhecimento, o tema informação tem ganhado espaço relevante nas questões relacionadas à gestão das organizações. (...)
> Ao analisar a informação no contexto das organizações, é importante conceituá-la. Barreto (1996) conceitua o termo informação da seguinte maneira: 'estruturas significantes com a competência de gerar conhecimento no indivíduo, em seu grupo ou na sociedade'. (BARRETO, 1996, p.2).
> Entende-se que a informação é geradora do conhecimento, elemento fundamental responsável por gerir a tomada de decisão de uma organização. Cada vez mais, o valor da informação tem sido percebido nas organizações, e, conforme Moresi (2000), 'o valor da informação é uma função do contexto da organização, da finalidade de utilização, do processo decisório e dos resultados das decisões'."[122]

Com efeito, a percepção a respeito da informação e, de conseguinte, dos dados contidos em seus códigos, é fundamental para a tomada de decisões em qualquer organização. E assim o é no Tribunal de Contas, cujo processo decisório estará viciado se não houver a necessária percepção quanto à existência de indícios e/ou provas relacionados a atos de corrupção e, também, quanto à necessidade da adoção de providências voltadas ao seu enfrentamento.

Investigou-se, desse modo, se o Tribunal de Contas, quando identifica alguma irregularidade/ilegalidade, com ou sem prejuízo ao erário, procede a uma análise quanto à existência de indícios e/ou provas da existência de atos que possam ser qualificados como corrupção, adotando providências especificamente direcionadas ao seu combate. Objetivou-se, assim, verificar se a atuação da Corte de Contas estadual se faz permear do sentimento de que é necessário investigar a existência de atos de corrupção, havendo consciência a respeito de sua relevância nessa seara e atenção quanto ao conteúdo das informações coligidas durante a atividade de controle.

---

[122] VIEIRA, Eliane. A percepção da informação e da sua relevância no cenário institucional: sob a perspectiva de gestores e líderes. **Cadernos Ebape.Br**, Fundação Getúlio Vargas, v.12, Rio de Janeiro, ago.2014.

Nessa linha, para apuração quanto à existência dessa percepção institucional, ao lado da identificação de indícios e/ou provas quanto à existência de atos que possam ser qualificados como corrupção, investigou-se o nível de reparação efetiva dos danos ao erário apurados e, também, do adimplemento das multas aplicadas. O ressarcimento ao erário e o recolhimento das multas ensejam um retrato da atuação da Corte de Contas estadual, o que é complementado com a avaliação inerente à identificação de indícios e/ou provas relacionadas a atos qualificáveis como corrupção no bojo dos respectivos Acórdãos. Por óbvio, eventuais danos causados ao erário não necessariamente decorrerão de atos de corrupção, muito embora, em sentido amplo, possa haver essa identificação. Contudo, medir/aferir o cumprimento das condenações do Tribunal é um indicador indireto para a demonstração de seu comprometimento no exercício do controle, o qual, como demonstrado, deve espraiar seus efeitos para o combate à corrupção. Assim, ao investigar se o Tribunal de Contas consegue conferir concreção às suas decisões condenatórias, por via oblíqua se verifica seu potencial para fazer o mesmo em relação a eventuais atos que possam ser qualificados como corrupção.

Ainda nessa linha, a pesquisa empírica se direcionou, também, à investigação do viés empregado pela Corte no direcionamento de seus julgamentos. O enfoque, nesse ponto, voltou-se a apurar se o Tribunal de Contas adota, em regra, uma postura sancionatória ou se, diversamente, privilegia uma atuação pedagógica.

Convém observar que a pesquisa foi realizada mediante a apuração do volume de processos instaurados, com a contabilização do quantitativo de feitos onde o Tribunal considerou a questão da corrupção, identificando expressamente situações dessa natureza, ao que se acrescentam os casos em que ocorreu o reconhecimento da existência de danos ao erário e/ou, ainda, outras irregularidades que tenham induzido ao encaminhamento a instituições externas, competentes para a persecução cível ou criminal.

Diante disso, no presente tópico são apresentados os resultados obtidos com suporte na pesquisa empírica realizada. Trata-se de pesquisa documental, de natureza qualitativa e quantitativa, como foi demonstrado no capítulo relacionado à metodologia. Realizada junto ao banco de dados institucional, resultou na apuração da existência de **62.448** (sessenta e dois mil quatrocentos e quarenta e oito) processos instaurados entre janeiro de 2.008 e dezembro de 2.018. Os dados encontram-se representados na Planilha D7, com as seguintes variáveis: I – Processo; II – Autuação; III – Natureza; IV - Relatoria.

Procedeu-se à análise da natureza de todos os processos, avaliando-se sua potencialidade para ensejar a percepção institucional a respeito da existência de indícios e/ou provas de atos que pudessem ser qualificados como corrupção. Os processos que não se

travestem de tal potencialidade são aqueles que possuem natureza acessória, destinando-se tão somente à apresentação de dados qualitativos ou quantitativos, podendo, em tese, levar à instauração de outros procedimentos, este sim vinculados com mais precisão à atuação finalística da Corte. Também carecem de tal potencialidade processos cuja natureza é eminentemente jurídica, visando ao posicionamento do Tribunal quanto a matérias de Direito, como é o caso da consulta, da consolidação de jurisprudência e do incidente de inconstitucionalidade.

Assim, dessa depuração restou demonstrado serem insuscetíveis de ensejar referida percepção aqueles qualificados como processos meramente informativos, consultivos, contábeis e declaratórios, destacando-se os seguintes: relatórios, aditivos, recursos, relatórios de gestão fiscal, sindicâncias, contratos, acompanhamentos, medições de obra, monitoramento, levantamentos, declarações de bens, relatórios resumidos de execução orçamentária e financeira, consolidação de jurisprudência, planejamento, requerimentos avulsos, outras solicitações, acordos de cooperação, consultas, convênios, enquadramentos, incidentes de inconstitucionalidade, chamamentos e informações.

Na outra ponta, foram identificados os processos cuja natureza é indicativa do potencial para ensejar a apuração de atos que possam ser qualificados como corrupção, particularmente por se consubstanciarem como instâncias de aplicação de sanções pecuniárias, de imputação de débitos e de medidas acessórias, como o encaminhamento a instâncias externas, como é o caso do Ministério Público Estadual. Nesse particular, foram apurados **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos, assim identificados: tomadas de contas anuais, prestações de contas anuais, tomadas de contas especiais, prestações de contas extraordinárias, prestações de contas de convênios, prestações de contas de fundos rotativos, outras prestações de contas, inspeções, auditorias, dispensas e inexigibilidades de licitações, concorrências, tomadas de preços, pregões, leilões, concursos, denúncias, representações, cautelares e sanções.

Os dados se encontram representados na Planilha D6, alimentada com as seguintes variáveis: I – Processos; II – Autuação; III – Natureza; IV – Relatoria. Foram apurados os seguintes números:

Quadro 01 – Quantitativo de processos investigados por natureza

Natureza do processo de controle	**Quantidade**
Auditorias	200
Cautelares	18

Contas Anuais do Governador	06
Denúncias	191
Inspeções	455
Licitações – concorrências	905
Licitações – concursos	07
Licitações – dispensas	574
Licitações – inexigibilidades	290
Licitações – leilões	47
Licitações – outras	08
Licitações – pregões	2189
Licitações – tomadas de preços	90
Outras prestações de contas	62
Prestações de Contas Anuais	754
Prestações de Contas de Convênios	13
Prestações de Contas Extraordinárias	07
Prestações de Contas de Fundos Rotativos	05
Representações	628
Sanções	29
Tomadas de Contas Anuais	319
Tomadas de Contas Especiais	590
Total	**7387**

Fonte: Sistema Integrado de Informações (SINI/TCE-GO)

É importante observar que referida pesquisa documental foi realizada entre dezembro de 2.019 e setembro de 2.020, mediante análise individualizada dos **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos, alcançando todas as suas fases, desde a peça inicial até o julgamento pelo colegiado competente e desdobramentos posteriores.

Para fins estatísticos, salienta-se que não se trata de uma amostra aleatória, mas sim de uma população, representada por todo o universo de processos suscetíveis de ensejar a prolação de acórdãos condenatórios.

4.2.2. Análise da percepção institucional a respeito da corrupção à luz das deliberações pesquisadas

Quanto à percepção institucional a respeito do problema da corrupção, a pesquisa realizada perpassou por todos os **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos destacados na planilha D6, visando detectar os casos em que o Tribunal fez alguma referência ao tema. O parâmetro de pesquisa foi utilização, nos votos dos relatores e respectivos Acórdãos, das palavras “corrupção”, “ilícito(s)”, “ato(s) ilícito(s)”, “crime(s)”, “delito(s), “improbidade” e

“improbidade administrativa”, bem como de figuras típicas penais ou condutas previstas na Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1.992.

Essa análise individualizada possibilita uma avaliação a respeito do nível de percepção da Corte quanto ao problema da corrupção, de modo que suas deliberações estejam impregnadas de atenção quanto à importância do tema. Fazendo remissão ao tópico onde se procedeu à reflexão quanto ao que seja essa percepção, é importante notar que, para os fins da presente pesquisa, impõe-se apontar os casos em que o Tribunal atacou o problema da corrupção de forma explícita, sobretudo diante de sua relevância institucional como ator do respectivo sistema de combate, o que decorre, como demonstrado, das competências a ele atribuídas pela Constituição Federal e, também, pela legislação infraconstitucional.

Com esse espeque, foram identificados os seguintes casos:

Quadro 02 – Indícios de ilícitos encaminhados à atuação externa

	Processo	**Objeto**	**Constatações**
01	201300047001488	Relatório de Auditoria n° 003/2013, tendo como órgão fiscalizado a Secretaria de Indústria e Comércio/Fundo de Fomento à Mineração – FUNMINERAL, com o objetivo de apurar a regular arrecadação de royalties por este Fundo entre os exercícios de 2009 e 2011, provenientes de contratos celebrados entre a Metais de Goiás S/A - METAGO (sociedade de economia mista em processo de liquidação desde o ano 2000) e empresas de mineração.	Tendo em vista irregularidades relacionadas a atos de gestão antieconômicos e, bem assim, à possível existência de dano ambiental ocorrido na exploração de jazidas, o Tribunal aventa a possibilidade de improbidade administrativa, encaminhando o caso ao Ministério Público Estadual.
02	201700047002318	Auditoria de Regularidade n. 01/2017, realizada no âmbito do Plano Anual de Fiscalização 2017/2018, tendo por objeto a apreciação da regularidade dos acúmulos de cargos e/ou funções remuneradas de servidores da Agência Goiana de Habitação - AGEHAB, bem como a respectiva compatibilidade de horários.	O Tribunal entende pela existência de indícios de delito de falsidade ideológica por parte de servidor que firmou declaração de acumulação de cargos, encaminhando o caso ao Ministério Público Estadual.
			O relator, em voto acolhido pelo Plenário, afirma o seguinte: “vislumbro que a conduta praticada pelo

03	20110004700321	Representação oriunda da Controladoria Geral do Estado, tendo por objeto a ocorrência de pagamentos de indenizações indevidas no valor de R$ 359.133,06 (trezentos e cinquenta e nove mil, cento e trinta e três reais e seis centavos) na Secretaria de Estado de Infraestrutura, sem fundamento contratual ou legal.	gestor pode configurar, em tese, ato de improbidade administrativa, a ser apurada pelo órgão competente, conforme disposição constante da Lei 8.429, de 02 de junho de 1992". Essa constatação leva ao encaminhamento do caso ao Ministério Público Estadual.
04	201200047003400	Representação acerca de supostas irregularidades no Pregão Presencial n.º 040/2012, de responsabilidade da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP, tendo por objeto o Registro de Preço para eventual contratação de empresa para confecção e colocação de placas de divulgação das realizações do Programa Rodovida, com o propósito de demonstrar aos contribuintes goianos a correta aplicação dos recursos.	O relator, em voto acolhido pelo Plenário, afirma o seguinte: "Portanto, em consonância com todos os órgãos desta Corte de Contas, inclusive com o Presidente da AGETOP, que em suas alegações afirma aquiescer o encaminhamento de cópias do processo principal e apenso ao Ministério Público Estadual para, querendo, efetuar a devida averiguação criminal, fls. TCE 318, entendo pela remessa da cópia do presente processo e seu apenso ao Ministério Público do Estado de Goiás para apuração da existência de possíveis condutas descritas como crime na Lei nº 8.666/93".
05	201300047003063	Representação contra a realização de shows artísticos pela Agência Goiana de Turismo – Goiás Turismo, nos municípios de Abadia de Goiás, Quirinópolis, Ipameri, Santo Antônio do Descoberto, Caldas Novas, dentre outros.	O Plenário acolhe a tese quanto à possibilidade da ocorrência de ilícitos fiscais, particularmente referentes a sonegação tributária por parte dos artistas contratados, razão pela qual noticia o fato à Receita Federal, ao Ministério Público Estadual e à Controladoria Geral do Estado.
06	201500047000499	Representação intentada pelo Ministério Público de Contas, visando à realização de Inspeção junto à Assembleia Legislativa para apurar irregularidades relacionadas a suposto funcionário fantasma.	O Tribunal considera caracterizada a irregularidade investigada, o que leva ao encaminhamento do fato ao Ministério Público Estadual, para apuração de

			eventual ato de improbidade.
07	201600047000685	Representação formulada pelo Prefeito do Município de Campinorte, em razão da inexecução e da ausência de prestação de contas referente ao Termo de Cooperação Técnica e Administrativa nº 0337/2012, firmado entre Organização das Voluntárias de Goiás - OVG, Agência Goiana de Habitação - AGEHAB, Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR e o Município de Campinorte.	O Plenário entende por "determinar o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de Goiás para fins de apuração da prática de condutas previstas no artigo 90 da Lei n.º 8.666/93 e artigo 10, inciso VIII, da Lei n.º 8.429/92, sem prejuízo de outras tipificações que entender pertinentes".
08	200800047001756	Tomada de Contas Especial instaurada em face do ex-Presidente da Indústria Química do Estado de Goiás – IQUEGO, tendo em vista a omissão no dever de prestar contas, referentes ao exercício de 2007.	O Plenário determina o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de Goiás, para fins de averiguar a ocorrência de ato de improbidade administrativa e/ou do crime tipificado no artigo 89 da Lei 8.666/93, sem prejuízo da adoção de outras providências que entender pertinentes.
09	201100047001107	Relatório de Inspeção n. 014/2011, que tem como objeto a fiscalização do Contrato n° 188/201 0-PR-ASJUR, firmado entre a Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP) e a Construtora Caiapó Ltda, referente aos serviços de terraplanagem e pavimentação asfáltica da Rodovia GO-409, trecho BR-060 Acreúna/Turvelândia, com urna extensão de 48,39 Km.	O Plenário determina "o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de Goiás para fins de apuração da prática de condutas previstas no artigo 90 da Lei n.º 8.666/93 e artigo 10, inciso VIII, da Lei n.º 8.429/92, sem prejuízo de outras tipificações que entender pertinentes".
10	201300047002844	Tomada de Contas Especial instaurada por determinação do Tribunal Pleno, originada da apreciação do Relatório de Inspeção n. 023/2008, cujo objeto foi a fiscalização de concessões de patrocínios e doações efetuados pela CELG D.	O Plenário determina a remessa de cópia integral dos autos ao Ministério Público Estadual, "para apuração dos possíveis atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, inciso VIII, da Lei n.º 8.429/92 e dos atos tipificados no art. 89 da Lei n.º 8.666/93 e suas alterações".

11	201400008000491	Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Irrigação, em virtude da omissão no dever de prestação de contas dos recursos relativos ao Termo de Compromisso/2007, celebrado entre a referida Secretaria e o Município de Edealina-GO, para execução do Projeto Produção Comunitária de Alimentos - Lavoura Comunitária.	O Plenário determina a notificação do "Ministério Público do Estado de Goiás, para fins de averiguar, se assim entender, a ocorrência de ato de improbidade administrativa e/ou do crime tipificado no artigo 89 da Lei 8.666/93, sem prejuízo da adoção de outras providências que entender pertinentes".

Fonte: Sistema Integrado de Informações (SINI/TCE-GO)

Além dessas situações, em que houve explícita referência a atos de improbidade e ilícitos de outras naturezas, o Tribunal também procedeu ao encaminhamento de informações ao Ministério Público Estadual, à Procuradoria Geral do Estado, à Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado e à Controladoria Geral do Estado em 35 (trinta e cinco) casos. A pesquisa realizada também se valeu desse critério de referência implícita, resultando na identificação dos seguintes processos:

Quadro 03 – Outros casos de encaminhamento à atuação externa

	Processos
01	201400047002281
02	201500047002261
03	201700036002503
04	201200047003245
05	201500055000038
06	200900047003231
07	200900047000213
08	201300047003193
09	201300047003752
10	201500047001352
11	201200016001883
12	201400005002358
13	201400010024104
14	201500010001023
15	201600028000273

16	201300047003758
17	201400025005713
18	201100047002880
19	201200047001505
20	201300047000877
21	201800047000947
22	201800047001618
23	200900047003832
24	201000047003289
25	201000010013242
26	200800010011642
27	200900008002713
28	201100010014835
29	201100010014838
30	201100010014840
31	201100010014843
32	201100010014845
33	201100010014842
34	201500047001139
35	201400008001231

Fonte: Sistema Integrado de Informações (SINI/TCE-GO)

Isso permite concluir que, para além dos casos em que há expressa referência à existência de atos de improbidade ou outros ilícitos, o Tribunal adota a postura de, implicitamente, reconhecer a existência de elementos indicativos da necessidade de encaminhamento à análise de outras instituições, com o escopo de possibilitar a adoção de providências em seu âmbito de atuação. Desse modo, seu nível de atenção em relação à problemática da corrupção extravasa, em diversos casos, as situações em que há referência explícita, ensejando, assim, uma amplitude mais extensa. Nesse ponto, trata-se de uma proporção considerável, pois os casos de menção implícita (35) representam 318% em comparação com os de referência explícita (11).

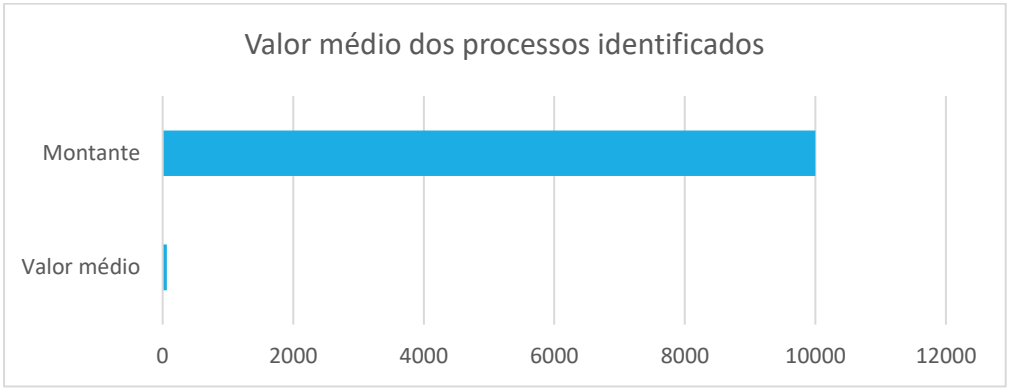
Para perfeita compreensão da situação identificada no seio da pesquisa, impõe-se proceder ao cálculo estatístico do valor médio dos casos onde, explícita ou implicitamente, foi identificada a percepção da Corte quanto ao tema da corrupção.

Para esse fim, há que se considerar que o valor médio de uma amostra é representado pela fórmula $\overline{\boldsymbol{x}}=\frac{\boldsymbol{\Sigma x}}{\boldsymbol{n}}$. Já o valor médio de uma população obtém-se pelo emprego da

fórmula $\mu=\frac{\Sigma x}{N}$. No presente caso, convém utilizar esta última, pois o universo da pesquisa se refere a uma população inteira, assim considerados os **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos investigados. Ainda que tais processos tenham sido identificados a partir da análise de um universo mais abrangente, é curial salientar que não se trata de uma amostra, uma vez que ocorreu o estudo individualizado de cada um deles. Ressalte-se que haveria uma amostra apenas na hipótese de ter sido selecionado, aleatoriamente, um quantitativo representativo do número global, o que não ocorreu, uma vez que a pesquisa incidiu, de fato, sobre todos os processos mencionados.

Desse modo, o valor médio será obtido pelo emprego da fórmula $\mu=\frac{\Sigma x}{N}$, onde N é o número de processos investigados (7.387) e $\boldsymbol{\Sigma x}$ é o somatório dos processos onde identificadas referências explícitas e implícitas (Quadro 2 + Quadro 3), representado por 46 casos (11+35). Desse modo, o valor médio representado por μ corresponde a 0,0062 ou 62/10.000. O seguinte gráfico representa essa proporção:

Gráfico 01 – Percepção: valor médio



Fonte: cálculos da pesquisa

A conclusão a que se chega, nessa linha, é que o valor médio apresenta, em princípio, baixíssima representatividade. Afinal, a cada 10.000 processos, apenas 62 ensejam alguma ponderação a respeito de fatos que possam se relacionar à prática de corrupção. Naturalmente, esse número não significa que haja 9.938 casos de corrupção ignorados pelo Tribunal, uma vez que a maior parte dos processos analisados sequer apresenta ilegalidades. Sem embargo disso, o ínfimo valor médio demonstra, com precisão, a necessidade de se elevar o nível de atenção da Corte, sendo imprescindível estabelecer uma postura direcionada ao incremento do controle sobre atos de corrupção.

Além disso, importa notar que também demanda aprimoramento o diálogo estabelecido junto ao Ministério Público Estadual. Afinal, a inexistência de dados no âmbito dessa instituição, informada no bojo do documento D13, torna inviável o acompanhamento de resultados quanto às irregularidades levadas ao seu conhecimento. A Procuradoria Geral de Justiça informa que, mesmo utilizando as tabelas taxonômicas definidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), não dispõe de parâmetros suficientes para acompanhar o desdobramento das informações enviadas pela Corte de Contas. Percebe-se, nesse ponto, uma fragilidade no sistema de combate à corrupção, uma vez que é precário o diálogo interinstitucional visando conferir concreção aos encaminhamentos efetuados, o que afeta a efetividade das deliberações do TCE/GO que indicam a existência de atos que possam vir a ser qualificados como corrupção.

4.2.3. Das condenações pecuniárias – resultados gerais

Como anteriormente demonstrado, no exercício de suas competências, o TCE/GO exerce jurisdição administrativa. Assim, por ocasião da aplicação do Direito aos casos submetidos ao seu crivo, uma vez constatada a existência de danos ao erário, o Tribunal deve condenar os responsáveis ao respectivo ressarcimento.

Além disso, possui a Corte competência sancionatória, podendo aplicar penalidades pecuniárias, além de outras, como a proibição de ocupar cargos públicos ou de contratar com o Poder Público. Essa competência foi objeto de análise pormenorizada anteriormente.

Neste tópico, demonstram-se os resultados da pesquisa realizada sobre as condenações levadas a efeito no âmbito dos processos destacados.

No universo de **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos analisados, foram apuradas condenações em **143** (cento e quarenta e três) casos, sendo que, em algumas situações, cumularam-se imputações de débito e multas, enquanto em outras ocorreu tão somente imputação de débito ou apenas aplicação de multa.

Tais processos se encontram discriminados na Planilha D5, alimentada com as seguintes variáveis: I – Processos; II – Natureza; III – Imputação de débito; IV – Multa; V – Encaminhamento; VI – Provas/Indícios; VII – Montante; VIII – Situação; IX – Anulações; X – Cobranças em aberto; XI – Sem trânsito em julgado; XII – Quitado.

Quanto às imputações de débito (condenações de ressarcimento do erário, como referido em tópico anterior), apurou-se o montante de **R$ 18.161.364,57** (dezoito milhões cento

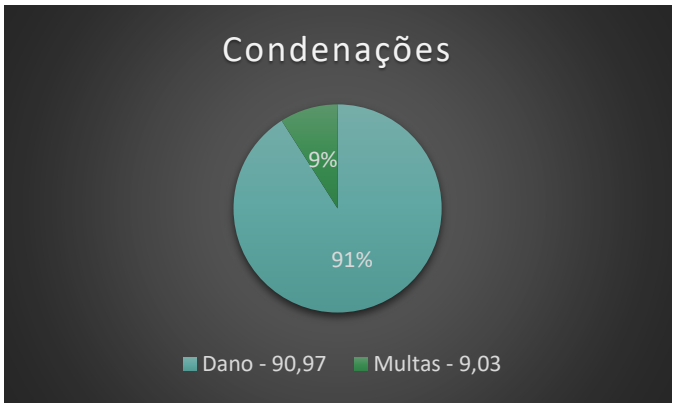
e sessenta e um mil trezentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos), conforme consolidação constante na linha C-157, da planilha D5.

No que se refere às multas aplicadas, apurou-se o total de **R$ 1.802.636,21** (um milhão oitocentos e dois mil seiscentos e trinta e seis reais e vinte e um centavos), conforme consolidação constante na linha D-157, da planilha D5.

Desse modo, percebe-se que, de um montante de **R$ 19.964.000,78** (dezenove milhões novecentos e sessenta e quatro mil reais e setenta e oito centavos) de condenações (Planilha D5, linha G-157), **90,97%** correspondem a ressarcimento do erário (imputações de débito) e **9,03%** referem-se a multas (sanções pecuniárias).

A proporção é representada pelo seguinte gráfico:

Gráfico 02 – Proporção entre multas e imputações de débito



Fonte: cálculo da pesquisa

4.2.4. Das condenações pecuniárias – resultados segundo a natureza dos processos

Para os fins da presente investigação, é importante ponderar a respeito das deliberações efetuadas nos processos destacados, segundo sua natureza, o que permitirá determinar quais são aqueles onde as condenações operam de modo mais consistente.

Assim, procede-se, neste tópico, a uma análise pormenorizada dos números apurados, tendo em vista a natureza dos respectivos processos. Relembre-se que os instrumentos ora referidos foram objeto de detida análise, razão pela qual, para perfeita compreensão dos resultados obtidos, convém considerar o detalhamento realizado em linhas pregressas.

a) Auditorias

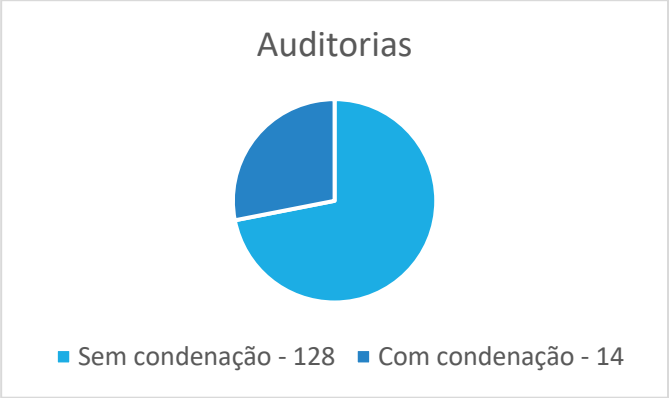
Foram identificadas 200 (duzentas) **Auditorias**, das quais 142 (cento e quarenta e duas) foram julgadas e 58 (cinquenta e oito) se encontram em fase de instrução processual.

Há 14 (quatorze) condenações, totalizando, em sanções pecuniárias, a importância de **R$ 469.487,92** (quatrocentos e sessenta e nove mil quatrocentos e oitenta e sete reais e noventa e dois centavos).

Não há imputação de débitos por prejuízo ao erário.

A proporção das **Auditorias** onde há condenações é demonstrada no seguinte gráfico:

Gráfico 03 – Condenações em Auditorias



Fonte: cálculo da pesquisa

b) Medidas Cautelares

Quanto às **Medidas Cautelares**, representadas por 18 (dezoito) processos, verifica-se a inexistência de sanções e imputações de débito.

Isso se justifica ante a natureza instrumental de tais medidas, uma vez que visam, primordialmente, a assegurar a utilidade do processo principal, quando constatada a existência de *periculum in mora* (perigo na demora) e *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito).

Tais processos foram destacados para análise ante a possibilidade da eventual aplicação de sanções, o que seria esperado na hipótese de descumprimento das respectivas cominações. Contudo, verifica-se que condenações reparatórias ou sancionatórias acabam ocorrendo ulteriormente, no âmbito dos processos principais.

c) Contas Anuais do Governador

No que se refere às **Contas Anuais do Governador**, no período investigado foram autuados 06 (seis) processos, sendo que, invariavelmente, tais processos não redundam na aplicação de multas ou imputação de débito, uma vez que não possuem natureza de julgamento, resultando apenas na emissão de Parecer Prévio, como visto anteriormente. Os processos foram destacados em virtude de sua relevância, presumindo-se a potencialidade para a aplicação incidental de eventuais sanções, o que de fato não foi constatado.

d) Denúncias

Quanto às **Denúncias**, identificam-se 191 (cento e noventa e um) processos. Desses, 34 (trinta e quatro) se encontram em fase de instrução e 157 (cento e cinquenta e sete) já foram decididos. Existe condenação ao pagamento de multa em 01 (um) caso, no valor de R$ 21.126,67 (vinte e um mil cento e vinte e seis reais e sessenta e sete centavos), sem imputação de débito por danos ao erário. Percebe-se que há grande rigor quanto à apreciação dos requisitos legais para apresentação das **Denúncias**, o que, em juízo de admissibilidade, leva a um alto grau de rejeição das peças iniciais. Também se verifica que o saneamento das irregularidades denunciadas leva ao arquivamento dos processos, por perda de objeto, sem importar na aplicação de sanções. E, mesmo nos casos de procedência, via de regra, não há imposição de penalidades, prevalecendo a expedição de determinações e recomendações.

Em diversas situações, a não aplicação de sanções se deve à superveniência do prazo prescricional, o qual, nos termos do artigo 107-A, da Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007, encontra-se fixado em 05 anos. A proporção das **Denúncias** onde há condenação é demonstrada no seguinte gráfico:

Gráfico 04 – Condenações em Denúncias

Fonte: cálculo da pesquisa

e) Inspeções

No que se refere às **Inspeções**, foram identificados 455 (quatrocentos e cinquenta e cinco) processos.

Desse total, 265 (duzentos e sessenta e cinco) alcançaram a finalização da fase de instrução processual, submetendo-se à deliberação por parte do órgão colegiado e resultando, desse modo, na prolação de Acórdãos.

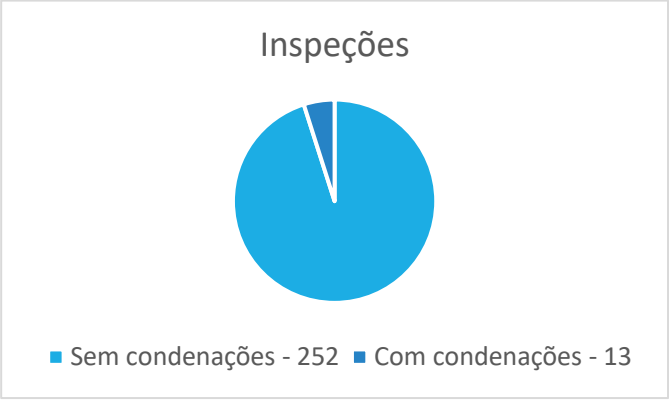
Há condenações ao pagamento de sanções pecuniárias em 13 (treze) processos, no valor total de R$ 124.494,70 (cento e vinte e quatro mil quatrocentos e noventa e quatro reais e setenta centavos).

Em 01 (um) caso identifica-se a existência de imputação de débito, por danos ao erário, no valor de R$ 3.824.937,97 (três milhões oitocentos e vinte e quatro mil novecentos e trinta e sete reais e noventa e sete centavos).

Percebe-se que há um significativo número de **Inspeções** que não levam à imposição de sanções porque as irregularidades verificadas são sanadas no decorrer dos processos ou, ainda, porque ocorre o decurso do lapso prescricional insculpido no 107-A, da Lei n. 16.168, de 11 de dezembro de 2.007, tal qual nos casos das denúncias.

Para melhor compreensão, a proporção das **Inspeções** onde há condenações é demonstrada no seguinte gráfico:

Gráfico 05 – Condenações em Inspeções



Fonte: cálculo da pesquisa

f) Licitações

Da análise das **Licitações**, entre concorrências, tomadas de preços, leilões, concursos, pregões, dispensas e inexigibilidades, foram pesquisados 4.110 (quatro mil cento e dez) processos. Destes, 2.054 (dois mil e cinquenta e quatro) foram julgados. Os demais ainda se encontram em andamento ou foram devolvidos à origem.

É necessário pontuar que, nos casos de devolução à origem, isso ocorreu em atendimento à Resolução Normativa n. 05/2015, que deu nova redação aos artigos 262 e 263, do Regimento Interno do TCE/GO.

Originariamente, o controle sobre as Licitações ocorria de forma indiscriminada, com a apreciação de todos editais de licitação, bem como dispensas e inexigibilidades, subsistindo, para esse fim, apenas os valores de alçada de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e de R$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços.

Havia, desse modo, uma submissão de todos os certames, dispensas e inexigibilidades que superassem tais valores, contrariando a interpretação de que, no regime do § 2º, do artigo 113, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1.993, a prerrogativa de fazer requisições deve ser exercida de forma específica e pontual.

Assim, editou-se o ato normativo supracitado, o qual extinguiu o regime de alçada, estabelecendo que o encaminhamento dos editais de licitação e as dispensas e inexigibilidades somente deve ocorrer mediante requisição do Tribunal ou do relator, por iniciativa própria, ou mediante solicitação do Ministério Público de Contas ou da unidade técnica competente.

Para essa modificação, levou-se em consideração que a fiscalização das licitações e contratações diretas deve atender à forma e critérios de materialidade definidos em ato normativo, além do quê a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou qualquer de suas entidades deve ser realizada por meio de auditorias, inspeções ou acompanhamentos, bem como por ocasião do exame dos processos de tomadas ou prestações de contas anuais da unidade ou entidade transferidora dos recursos. Isso significa que as licitações devem ser controladas mediante processos de fiscalização específicos, sem abranger todo e qualquer edital lançado pela Administração.

Essa nova orientação justificou-se ante a necessidade de racionalização das atividades inerentes ao controle externo, tendo por escopo a eficácia e a efetividade, tornando imprescindível a adoção de abordagem por amostragem, nos termos preconizados na seção 13.2, da Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria, editada pela

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)[123]. A par disso, para fins de racionalização, estabeleceu o novo regramento que os procedimentos autuados até o início de sua vigência deveriam ser devolvidos aos órgãos de origem no estado em que se encontravam, com exceção daqueles cuja análise, a critério do relator, se fizesse necessária.

Retomando o raciocínio inicial, excluindo-se o universo das devoluções e dos processos que se encontram em andamento, o número de processos julgados é de 2.054 (dois mil e cinquenta e quatro). Desses, ocorreu aplicação de multa em 32 (trinta e dois) casos, no montante de R$ 296.123,18 (duzentos e noventa e seis mil cento e vinte e três reais e dezoito centavos), sem imputação de débito por danos ao erário.

A proporção das **Licitações** onde há condenações é demonstrada no seguinte gráfico:

Gráfico 06 – Condenações em Licitações

Fonte: cálculo da pesquisa

g) Outras Prestações de Contas

No que concerne aos processos classificados como **Outras Prestações de Contas**, identificam-se 62 (sessenta e dois) feitos.

Ressalta-se, no entanto, que há 11 (onze) processos administrativos internos classificados erroneamente como prestações de contas.

Quanto aos processos corretamente identificados e efetivamente julgados, não há imputação de débito ou aplicação de sanções.

[123] "Dado que uma auditoria raramente pode abranger tudo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores constatarão, via de regra, a necessidade de adotar uma abordagem de amostragem. As amostras, no entanto, serão selecionadas com base em um modelo e serão suficientemente numerosas para possibilitar um julgamento adequado da qualidade e regularidade da gestão financeira".

h) Prestações de Contas Anuais

Da análise das **Prestações de Contas Anuais**, representadas por 754 (setecentos e cinquenta e quatro) processos, identificam-se 563 (quinhentas e sessenta e três) concluídas e 191 (cento e noventa e um) em trâmite procedimental.

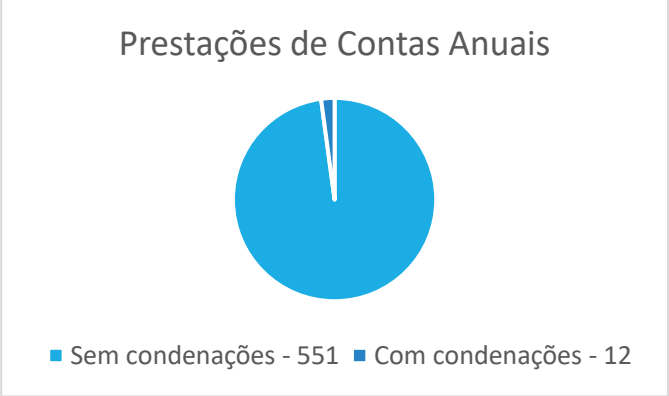
A pesquisa demonstra que o TCE/GO, invariavelmente, não utiliza referido instrumento processual para a aplicação de multas ou imputação de débitos, mesmo quando as contas são julgadas regulares com ressalvas. Via de regra, as inconformidades são consideradas apenas formais, não implicando a necessidade de aplicação de multa ou ressarcimento ao erário.

Em 05 (cinco) processos há julgamento pela irregularidade das contas, contudo, apenas em 01 (um) deles ocorreu a imposição de multa.

Em 11 (onze) casos o julgamento é pela regularidade com ressalvas e aplicação de multa. O total de multas aplicadas é de R$ 166.526,40 (cento e sessenta e seis mil quinhentos e vinte e seis reais e quarenta centavos).

A proporção das **Prestações de Contas Anuais** onde há condenações é representada no seguinte gráfico:

Gráfico 07 – Condenações em Prestações de Contas Anuais



Fonte: cálculo da pesquisa

i) Prestações de Contas de Convênio

Quanto às **Prestações de Contas de Convênio**, verifica-se a existência de 13 (treze) processos, encontrando-se 12 (doze) deles concluídos.

Apenas em 01 (um) caso há julgamento pela irregularidade, sem imputação de débito ou multa, com aplicação de modulação aos efeitos da respectiva decisão.

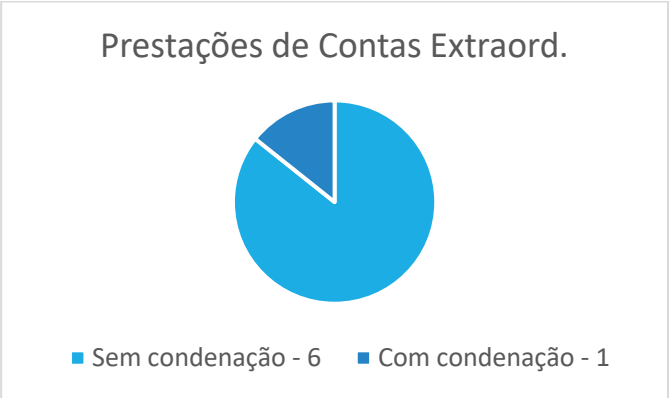
j) Prestações de Contas Extraordinárias

No que se refere às **Prestações de Contas Extraordinárias**, foram identificados 07 (sete) processos, julgados em sua totalidade.

Em 01 (um) caso há julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de multa no valor de R$ 13.167,24 (treze mil cento e sessenta e sete reais e vinte e quatro centavos).

A proporção das **Prestações de Contas Extraordinárias** onde há condenações é representada no seguinte gráfico:

Gráfico 08 – Condenações em Prestações de Contas Extraordinárias



Fonte: cálculo da pesquisa

k) Prestações de Contas de Fundo Rotativo

Quanto às **Prestações de Contas de Fundo Rotativo**, identificam-se 05 (cinco) processos, todos eles julgados.

Em nenhum caso se verifica a aplicação de multa ou imputação de débito por danos ao patrimônio público.

l) Representações

Quanto aos procedimentos qualificados como **Representações**, identificam-se 628 (seiscentos e vinte e oito) processos. Destes, 378 (trezentos e setenta e oito) encontram-se

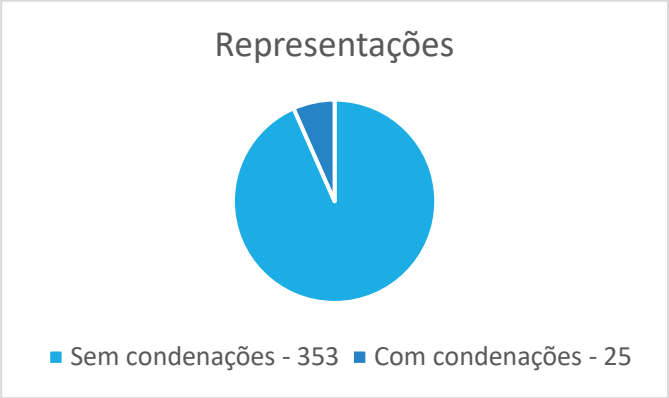
julgados, enquanto 250 (duzentos e cinquenta) ainda se encontram em andamento ou estão arquivados sem apreciação de mérito.

Em 25 (vinte e cinco) processos há aplicação de multas, no total de R$ 346.469,94 (trezentos e quarenta e seis mil quatrocentos e sessenta e nove reais e noventa e quatro centavos), com imputação de débito por danos ao erário no valor de R$ 1.303.406,68 (um milhão trezentos e três mil quatrocentos e seis reais e sessenta e oito centavos).

Em diversas situações, a procedência das **Representações** resulta tão somente na expedição de determinações e recomendações, sendo recorrente a não aplicação de sanções em decorrência do decurso do prazo prescricional.

A proporção das **Representações** onde subsiste a aplicação de condenações é representada no seguinte gráfico:

Gráfico 09 – Condenações em Representações



Fonte: cálculo da pesquisa

m) Sanções

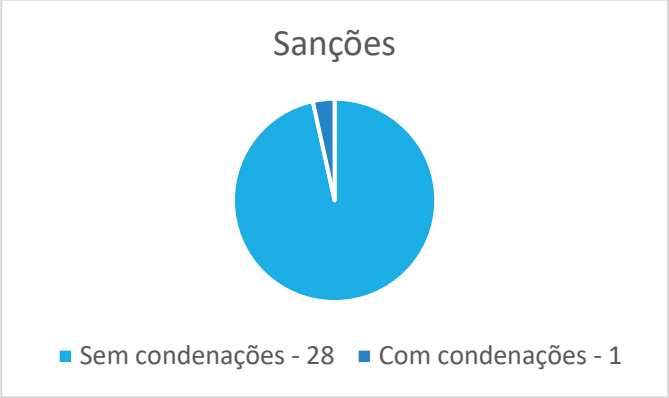
Quanto aos processos denominados **Sanções**, identificam-se 29 (vinte e nove) casos. Tais feitos se referem ao descumprimento do artigo 30, da Constituição Estadual, que determina aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como às entidades da Administração Indireta ou fundacional, o encaminhamento trimestral do número total dos servidores e empregados públicos nomeados e contratados por classe de cargos e empregos, da despesa total com o pessoal, confrontada com o valor das receitas no trimestre e no período vencido do ano e, finalmente, da despesa total com noticiário, propaganda ou promoção, qualquer que tenha sido o veículo de planejamento, estudo e divulgação.

Apura-se a aplicação de multa em apenas 01 (um) caso, no valor de R$ 4.875,34 (quatro mil oitocentos e setenta e cinco reais e trinta e quatro centavos).

Nos demais, verifica-se o arquivamento, diante do saneamento das irregularidades inicialmente constatadas, o que ocorreu com a apresentação das respectivas informações por parte dos jurisdicionados.

A proporção dos processos denominados **Sanções**, onde há condenação, é representada no seguinte gráfico:

Gráfico 10 – Condenações em processos de Sanções



Fonte: cálculo da pesquisa

n) Tomadas de Contas Anuais

Da análise das **Tomadas de Contas Anuais**, representadas por 319 (trezentos e dezenove) processos, há 254 (duzentos e cinquenta e quatro) julgadas e 65 (sessenta e cinco) em andamento.

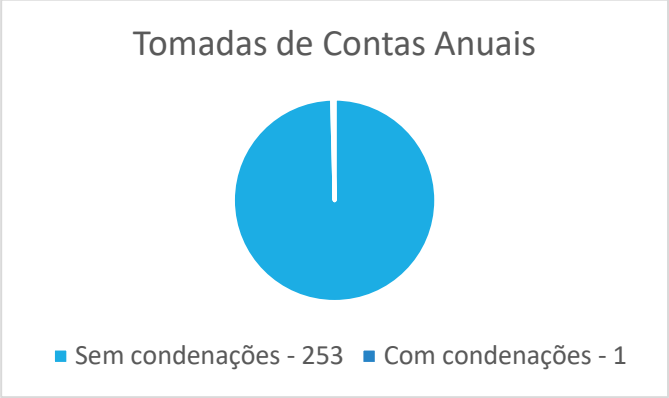
A pesquisa demonstra que o TCE/GO, invariavelmente, não utiliza referido instrumento processual para a aplicação de multas ou imputação de débitos, mesmo quando as contas são julgadas regulares com ressalvas.

Via de regra, as inconformidades são consideradas apenas formais, não implicando a necessidade de aplicação de sanções pecuniárias ou de ressarcimento ao erário.

Há contas julgadas irregulares em 01 (um) processo, resultando em imputação de multa ao gestor no valor de R$ 7.042,22 (sete mil e quarenta e dois reais e vinte e dois centavos), bem como condenação de ressarcimento ao erário na ordem de R$ 18.989,37 (dezoito mil novecentos e oitenta e nove reais e trinta e sete centavos).

A proporção das **Tomadas de Contas Anuais** onde há condenações é representada no seguinte gráfico:

Gráfico 11 – Condenações em Tomadas de Contas Anuais



Fonte: cálculo da pesquisa

o) Tomadas de Contas Especiais

Quanto às **Tomadas de Contas Especiais**, identificam-se 590 (quinhentos e noventa) processos no recorte temporal pesquisado.

Presumivelmente, dada sua natureza, como demonstrado no tópico específico, constitui-se este instrumento processual no principal meio de identificação de atos que possam ser qualificados como corrupção, bem como para aplicação de condenações reparatórias e penalidades cominadas em lei.

Apura-se a existência de 456 (quatrocentos e cinquenta e seis) processos julgados e 134 (cento e trinta e quatro) em andamento.

Há condenações em 43 (quarenta e três) feitos, com imputação de débitos por danos ao erário no montante de R$ 13.014.030,70 (treze milhões quatorze mil e trinta reais e setenta centavos) e multas no total de R$ 353.327,60 (trezentos e cinquenta e três mil trezentos e vinte e sete reais e sessenta centavos).

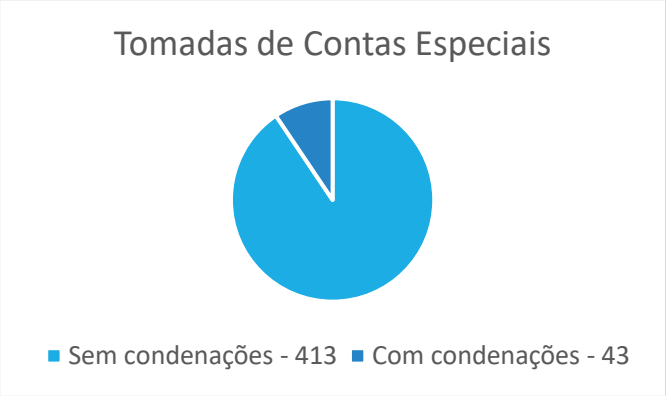
Nos processos onde não há condenações, isso se deve ao julgamento pela regularidade ou pela regularidade com ressalvas ou, ainda, pela irregularidade com o reconhecimento da ausência de dano ao erário, da prescrição ou da decadência.

Também se identifica o arquivamento, sem análise de mérito, nas situações que levam ao trancamento das contas (o que acontece quanto as contas são iliquidáveis por motivo de caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, sendo

materialmente impossível o julgamento de mérito) ou em razão do valor de alçada (o qual, para as Tomadas de Contas Especiais, é fixado por ato normativo do Tribunal, segundo a relevância do dano).

A proporção das **Tomadas de Contas Especiais** onde há condenações, no recorte temporal de 2.008 a 2.018, é representada no seguinte gráfico:

Gráfico 12 – Condenações em Tomadas de Contas Especiais



Fonte: cálculo da pesquisa

4.2.5. Preponderância da atuação repressiva segundo a natureza processual

Diante de todo o exposto, verifica-se que alguns instrumentos processuais se mostram mais propícios a favorecer a aplicação de condenações, permitindo, na mesma vereda, o conhecimento de fatos que possam levar à identificação de situações qualificáveis como corrupção.

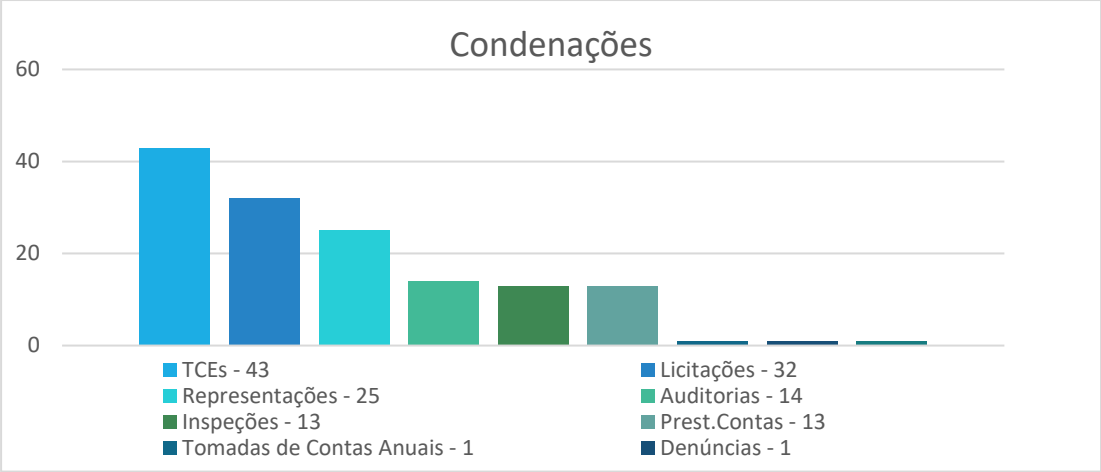
Isso, por certo, não afasta a possibilidade de que a Corte venha a identificar atos dessa natureza em quaisquer dos instrumentos utilizados no dia a dia da atividade de controle. Contudo, demonstra que há instrumentos processuais cuja utilização mostra-se mais propícia à descoberta de situações que possam demandar uma atuação direcionada ao combate das patologias corruptivas.

É o caso das **Tomadas de Contas Especiais**, com 43 (quarenta e três) casos, das **Licitações**, com 32 (trinta e dois), e das **Representações**, com 25 (vinte e cinco).

Do total de 143 (cento e quarenta e três) condenações, tais processos somam 100 (cem), representando, portanto, 69,9%.

O gráfico abaixo demonstra os respectivos quantitativos:

Gráfico 13 – Acórdãos condenatórios por natureza do processo



Fonte: cálculo da pesquisa

4.2.6. Das condenações pecuniárias – desdobramentos

Após a demonstração dos resultados apurados na pesquisa empírica, relacionada ao volume de condenações e demais encaminhamentos levados a efeito no bojo dos processos analisados, procede-se, neste tópico, a uma análise quanto aos desdobramentos dos respectivos Acórdãos, visando identificar seu índice de satisfação.

Os trabalhos resultam da demonstração de que o montante de condenações, no universo da pesquisa realizada, alcança R$ 19.964.000,78 (dezenove milhões novecentos e sessenta e quatro mil reais e setenta e oito centavos), conforme se observa na linha G-157, da Planilha D5 (Anexo).

Tendo em vista que as condenações aplicadas pela Corte de Contas apresentam uma variação bastante considerável, estendendo-se da casa de alguns milhares a dezenas de milhões de reais, impõe-se a realização do cálculo de seu valor médio, com vistas à compreensão de sua real materialidade.

Para esse fim, como já demonstrado, o valor médio de uma amostra é representado pela fórmula $\bar{x}=\frac{\Sigma x}{n}$. Já o valor médio de uma população obtém-se pelo emprego da fórmula $\mu=\frac{\Sigma x}{N}$. No presente caso, utiliza-se esta última fórmula, pois o universo da pesquisa se refere a uma população inteira, assim considerados os **143** (cento e quarenta e três) processos onde foram apuradas imputações de débito e aplicações de multa. Ainda que tais processos tenham sido identificados a partir da análise de um universo mais abrangente, é curial salientar que não se trata de uma amostra, uma vez que ocorreu o estudo individualizado de cada um dos

processos **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos dotados de aptidão para ensejar condenações. Ressalte-se que haveria uma amostra apenas na hipótese de ter sido selecionado, aleatoriamente, um quantitativo representativo do número global, o que não ocorreu, uma vez que a pesquisa incidiu, de fato, sobre todos os processos mencionados.

Desse modo, o valor médio das condenações é obtido pelo emprego da fórmula $\mu=\frac{\Sigma x}{N}$, onde N é o número de processos onde houve condenações (143) e Σx é o valor total das condenações (R$ 19.964.000,78). Desse modo, o valor médio das condenações, representado por μ, é de R$ 139.608,40 (cento e trinta e nove mil seiscentos e oito reais e quarenta centavos). A conclusão a que se chega, nessa linha, é que a média das condenações apresenta, em princípio, baixa representatividade.

É importante, na mesma toada, proceder ao cálculo da mediana. Afinal, segundo Triola, a mediana representa a "medida de centro que é o valor do meio quando os dados originais estão arranjados em ordem crescente (ou decrescente) de magnitude" e, ao contrário da média, constitui-se em uma medida de centro resistente, "porque não se altera muito devido à presença de apenas alguns valores extremos"[124]. A mediana possibilita, assim, verificar o ponto intermediário dos valores obtidos com a presente pesquisa, fornecendo mais um indicador da representatividade das condenações produzidas. É identificada como $\tilde{x}$ e, no presente caso, considerando o número total de condenações, situa-se na casa 42, representada pela importância de R$ 35.211,00 (trinta e cinco mil duzentos e onze reais), referente ao processo n. 201300047003752, linha A-52, da Planilha D5:

Quadro 04 – Mediana

Posição	Valor	Ocorrências
1	1316,72	1
2	3000	8
3	4115,04	1
4	4875,34	1
5	5000	7
6	5625,27	2
7	6000	5
8	6068,11	1
9	6068,19	1
10	6583,62	17
11	7042	1
12	7042,2	7
13	7.042,22	3

[124] TRIOLA, Mário F. **Introdução à estatística**: atualizações da tecnologia. 11 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014. p. 71-72.

14	7271,8	1
15	7500	2
16	9000	4
17	10000	5
18	11250,54	1
19	11250,55	1
20	11758,16	1
21	12000	2
22	12136,24	1
23	13167,24	5
24	14084,4	3
25	15000	2
26	17605,55	1
27	18204,33	1
28	18989,37	1
29	19750,86	1
30	19750,87	1
31	20000	4
32	21012,66	3
33	21126,67	1
34	24613,81	1
35	27495,24	1
36	28016,88	1
37	28168,8	1
38	28168,9	1
39	30000	1
40	31322,56	1
41	31560,66	1
42	35211	1
43	35211,1	1
44	36305,73	1
45	36359	1
46	42253,32	3
47	42449,66	1
48	49546,12	1
49	50948,37	1
50	55329,76	1
51	60.681,19	1
52	63380,01	1
53	65836,24	1
54	67272,47	1
55	71003,74	1
56	75549,12	1
57	78563,65	1
58	83923,76	1
59	93487,44	1
60	104416,3	1
61	126759,6	1

62	145911,45	2
63	151474,63	1
64	168051,46	1
65	176055,6	1
66	200000	1
67	205885,08	1
68	209546,42	1
69	233258,32	1
70	373456,79	1
71	379537,54	1
72	384125,33	1
73	490013,76	1
74	510686	1
75	562088,98	1
76	567521,77	1
77	711810,88	1
78	1152546,38	1
79	1303406,86	1
80	1522277,44	1
81	1539787,51	1
82	2529838,23	1
83	3824937,97	1

Fonte: cálculo da pesquisa

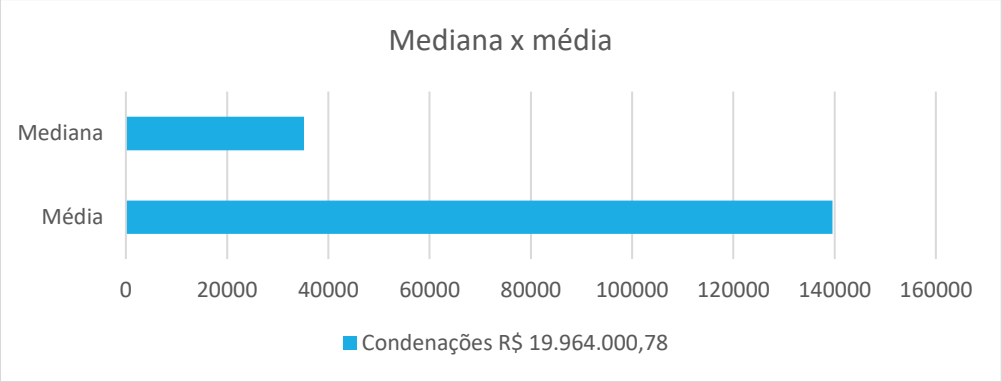
Tem-se, assim, que: μ= R$ 139.608,40; $\tilde{x}$ = R$ 35.211,00. Percebe-se que a mediana possui um valor consideravelmente inferior em relação à média, o que se justifica pelo fato de o maior número de condenações residir na aplicação de multas, cujos valores individuais são fixados em montantes inferiores às imputações de débito.

Ainda nessa linha, tão importante quanto a verificação da mediana é o cálculo do ponto médio, o qual permite vislumbrar a medida de centro correspondente ao meio do caminho entre o maior e o menor valor do universo de pesquisa. No presente caso, tendo em vista os valores da menor condenação (R$ 1.316,72, nos autos n. 201200047003417 – linha A-19, da Planilha D5) e da maior (R$ 3.824.937,97, nos autos n. 201300047003752 – linha A-52, da Planilha D5), o ponto médio é localizado na importância de R$ 1.913.127,35 (um milhão novecentos e treze mil cento e vinte e sete reais e trinta e cinco centavos).

Ao lado disso, também é importante efetuar o cálculo da amplitude das condenações, com base nas mesmas variáveis, uma vez que é representada pela diferença entre os valores localizados nas extremidades da população pesquisada, resultando no montante de R$ 3.823.621,25 (três milhões oitocentos e vinte e três mil seiscentos e vinte um reais e vinte e cinco centavos).

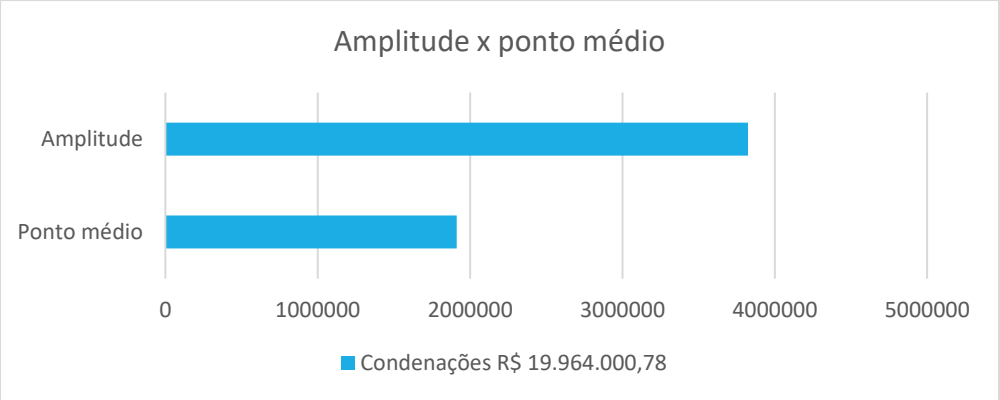
Obtêm-se, assim, os seguintes gráficos:

Gráfico 14 – Mediana e média da população pesquisada



Fonte: cálculo da pesquisa

Gráfico 15 – Amplitude e ponto médio da população pesquisada



Fonte: cálculo da pesquisa

A análise dos resultados estatísticos permite concluir que, não obstante a reduzida mediana (R$ 35.211,00) e o baixo valor médio das condenações (R$ 139.608,40), possuem valores consideráveis o ponto médio (R$ 1.913.127,35) e a amplitude (R$ 3.823.621,25) da população pesquisada, o que demonstra a existência de importante representatividade econômica nos Acórdãos condenatórios.

Passando adiante, quanto à variação da imputação de débitos e multas, tendo em vista a data de autuação dos processos, é representada pelo seguinte quadro:

Quadro 05 – Variação de Condenações

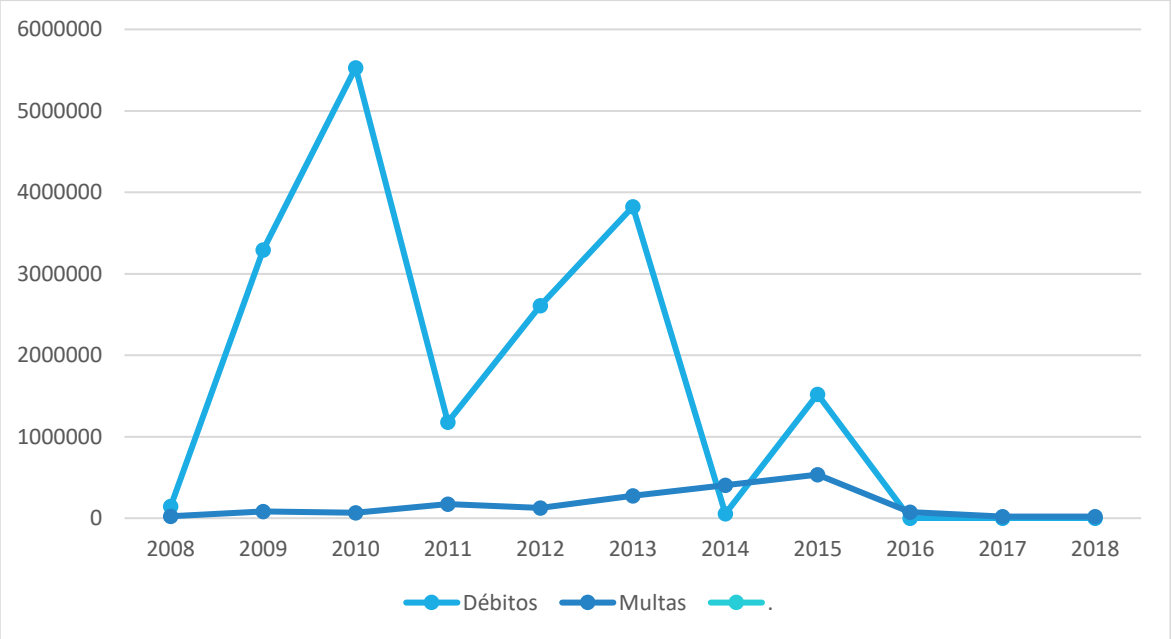
Ano	Débitos imputados	Multas aplicadas
2008	146.552,86	21.917,34
2009	3.294.448,73	81.115,04

2010	5.530.098,66	67.542,20
2011	1.179.298,78	174.834,64
2012	2.608.301,58	123.996,60
2013	3.824.937,97	274.283,99
2014	55.329,76	406.377,58
2015	1.522.396,23	534.740,71
2016	--	76.777,90
2017	--	19.923,61
2018	--	21.126,60
Totais	18.161.364,57	1.802.636,21

Fonte: cálculo da pesquisa

Nessa mesma linha, o gráfico a seguir demonstra a variação das imputações de débito e aplicações de multa tendo em conta o ano de atuação dos processos:

Gráfico 16 – Evolução da imputação de débitos e multas



Fonte: cálculo da pesquisa

Percebe-se que, via de regra, os montantes inerentes às imputações de débito apresentam seguidas curvas ascendentes e descendentes, enquanto as multas aplicadas manifestam-se de forma quase linear. Isso é compreensível porque eventuais danos ao erário são valorados conforme as circunstâncias materiais, não havendo um quadro pré-definido. Diferentemente, as multas encontram-se jungidas aos limites mínimos e máximos prescritos em lei, em consonância com o princípio da legalidade. Chama a atenção, também, o fato de que

nos processos de 2014 as multas superaram o montante de condenações de ressarcimento ao erário, sendo que, a partir de 2016, não foram verificadas imputações desta natureza.

Prosseguindo, a pesquisa demonstra que, do total de R$ 19.964.000,78 (dezenove milhões novecentos e sessenta e quatro mil reais e setenta e oito centavos) em condenações, conforme destacado na linha I-157, da Planilha D5 (Anexo), ocorreu a anulação, em fase recursal, do valor correspondente a R$ 1.969.168,46 (um milhão novecentos e sessenta e nove mil cento e sessenta e oito reais e quarenta e seis centavos). Conclui-se, assim, que os valores anulados correspondem a 9,86% das condenações.

Além disso, nos termos da linha K-157, da Planilha D5 (Anexo), não se encontram acobertadas pelo trânsito em julgado condenações no montante de R$ 17.081.263,24 (dezessete milhões oitenta e um mil duzentos e sessenta e três reais e vinte e quatro centavos). Tratam-se de Acórdãos que ainda se encontram em fase de comunicação processual, de contagem do prazo recursal ou de apreciação de recursos interpostos. Tais casos equivalem a 85,56% das condenações.

Desse modo, subtraindo-se do total das condenações (G-157) as parcelas correspondentes às anulações (I-157) e àquelas não transitadas em julgado (K-157), tem-se que o montante dotado de efetiva exigibilidade corresponde a R$ 913.569,08 (novecentos e treze mil quinhentos e sessenta e nove reais e oito centavos).

Conforme demonstrado na linha L-157, da Planilha D5 (Anexo II), apura-se que as condenações efetivamente recolhidas alcançaram a monta de R$ 107.670,72 (cento e sete mil seiscentos e setenta reais e setenta e dois centavos), o que equivale a 11,79% do montante provido de exigibilidade.

A linha J-157, da Planilha D5 (Anexo), demonstra o valor total de condenações que se encontram em fase de cobrança, correspondente a R$ 807.301,00 (oitocentos e sete mil trezentos e um reais).

Saliente-se que o somatório das parcelas recolhidas com aquelas em fase de cobrança (J157 + L157 = R$ 914.971,72) apresenta pequena divergência em relação ao montante dotado de exigibilidade (R$ 913.569,08) em razão do acréscimo de juros e correção monetária nas parcelas quitadas.

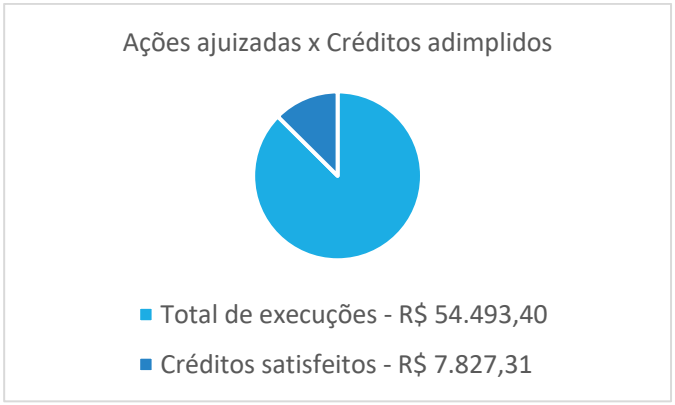
Verifica-se que a existência do remanescente ainda não quitado deve-se à tramitação burocrática inerente aos procedimentos impostos pela legislação em vigor. Os prazos de cobrança se mostram providos de razoabilidade, uma vez que cabe ao TCE/GO o encaminhamento às vias competentes para a devida execução dos títulos por si constituídos. Destaca-se, nesse particular, a necessidade de providências fiscais por parte da Secretaria de

Estado da Economia, visando à inscrição em Dívida Ativa, conforme exigido pelo Termo de Cooperação Técnica n. 013/2020, com o ulterior prosseguimento ao órgão de representação judicial do Estado (a Procuradoria Geral do Estado – PGE), a quem incumbe a propositura das respectivas execuções.

Em pesquisa junto à PGE, foram identificados 05 casos cuja persecução efetivamente ocorreu pela via judicial (Documento D12, em anexo), totalizando R$ 54.493,40 (cinquenta e quatro mil quatrocentos e noventa e três reais e quarenta centavos). Apenas um daqueles processos já se encontra extinto, com trânsito em julgado, importando na efetiva satisfação do respectivo crédito, no valor de R$ 7.827,31 (sete mil oitocentos e vinte e sete reais e trinta e um centavos).

Desse modo, a proporção entre os valores executados e aqueles satisfeitos é de 14,36%, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 17 – Proporção entre ações ajuizadas e créditos satisfeitos



Fonte: cálculo da pesquisa

É necessário notar que o simples ajuizamento da execução fiscal, com base no título executivo extrajudicial representado pelo Acórdão condenatório, não assegura a satisfação do respectivo crédito, uma vez que diversos fatores influem nos resultados do processo, como a triangularização da relação jurídica processual, a existência ou não de bens penhoráveis, o êxito de eventuais leilões ou hastas públicas e, também, a interposição de embargos e dos instrumentos recursais previstos na legislação processual.

Observa-se que apenas os 05 (cinco) casos mencionados ensejaram o ajuizamento de ações pelo Estado, representado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), não abrangendo todo o universo de Acórdãos efetivamente encaminhados pelo TCE/GO, os quais totalizaram 33 (Documento D-9, em anexo). Esse total é representado pelo montante de R$ 241.971,89

(duzentos e quarenta e um mil novecentos e setenta e um reais e oitenta e nove centavos). Ao se cotejar esse valor com aquele referente à única ação judicial onde se logrou a devida reparação, que foi de R$ 7.827,31 (sete mil oitocentos e vinte e sete reais e trinta e um centavos), percebe-se que este corresponde a 3,23%, o que se representa pelo seguinte gráfico:

Gráfico 18 – Satisfação das condenações pela via judicial

Fonte: cálculo da pesquisa

Além das variáveis inerentes ao índice de satisfação dos créditos no âmbito das respectivas execuções fiscais, cumpre observar que incumbe à PGE decidir a respeito da conveniência e oportunidade do pertinente ajuizamento, avaliando a relação custo benefício dessa persecução, a qual, em diversas situações, torna desaconselhável a propositura da execução.

Com efeito, nem todos os decretos condenatórios ensejam, obrigatoriamente, a propositura de execução fiscal, assim como nem todas as execuções resultam na efetiva satisfação do crédito. A PGE informou que “algumas ações judiciais podem não ter sido ajuizadas em virtude do não recebimento das respectivas certidões de dívida ativa, geradas pela Secretaria de Estado da Economia, ou, ainda, com base no artigo 2º, I, 'b', da Lei Estadual n. 16.077/2007, que faculta a cobrança judicial de créditos não tributários até o valor de R$ 10.000,00” (Documento D12, em anexo).

Feitas tais ponderações, para os fins da presente investigação, que tem o escopo de retratar a realidade vivenciada, tem-se que, de um total de Acórdãos condenatórios do TCE/GO, na ordem de R$ 19.964.000,78 (dezenove milhões novecentos e sessenta e quatro mil reais e setenta e oito centavos), referentes a multas e imputações de débito, o montante dotado de efetiva exigibilidade corresponde a R$ 913.569,08 (novecentos e treze mil quinhentos e sessenta e nove reais e oito centavos), conforme demonstrado na Planilha D5, linha K-157.

Foram efetivamente quitados R$ 107.670,72 (cento e sete mil seiscentos e setenta reais e setenta e dois centavos), o que equivale a 11,78% do montante provido de exigibilidade (Planilha D5, linha L-157). Ao se acrescentar o valor satisfeito por providência da PGE, correspondente a R$ 7.827,31 (sete mil oitocentos e vinte e sete reais e trinta e um centavos), tem-se que o valor total satisfeito é de R$ 115.498,03 (cento e quinze mil quatrocentos e noventa e oito reais e três centavos), correspondendo a 12,64% do total exigível.

Quanto aos valores em fase de cobrança, do total de R$ 807.301,00 (oitocentos e sete mil trezentos e um reais), conforme demonstrado na Planilha D5, linha J-157, o correspondente a R$ 241.971,89 (duzentos e quarenta e um mil novecentos e setenta e um reais e oitenta e nove centavos) foi efetivamente encaminhado à PGE, encontrando-se o remanescente em fase interna, no âmbito do próprio TCE.

Tem-se, assim, o seguinte quadro:

Quadro 06 – Condenações e desdobramentos

Condenações	19.964.000,78
Anulações	1.969.168,46
Sem trânsito em julgado	17.081.263,24
Créditos exigíveis	913.569,08
Créditos em fase de cobrança	807.301,00
Créditos adimplidos	115.498,03

Fonte: Sistema Integrado de Informações (SINI/TCE-GO)

Para efeito de avaliação quanto à razoabilidade do nível de satisfação das imputações decorrentes da atuação finalística do Tribunal, impõe-se seja reiterada a análise estatística, particularmente quanto ao cálculo do valor médio, desta feita em relação aos créditos dotados de exigibilidade e os que já foram adimplidos, a fim de que seja possível comparar os respectivos resultados com aqueles obtidos quando do estudo dos valores totais das condenações.

No caso, utiliza-se da já mencionada fórmula $\mu=\frac{\Sigma x}{N}$, onde N é o número de processos onde houve condenações (143) e Σx é o valor total dos créditos satisfeitos (R$ 115.498,03) e também o valor dos créditos dotados de exigibilidade e ainda não satisfeitos (R$ 807.301,00).

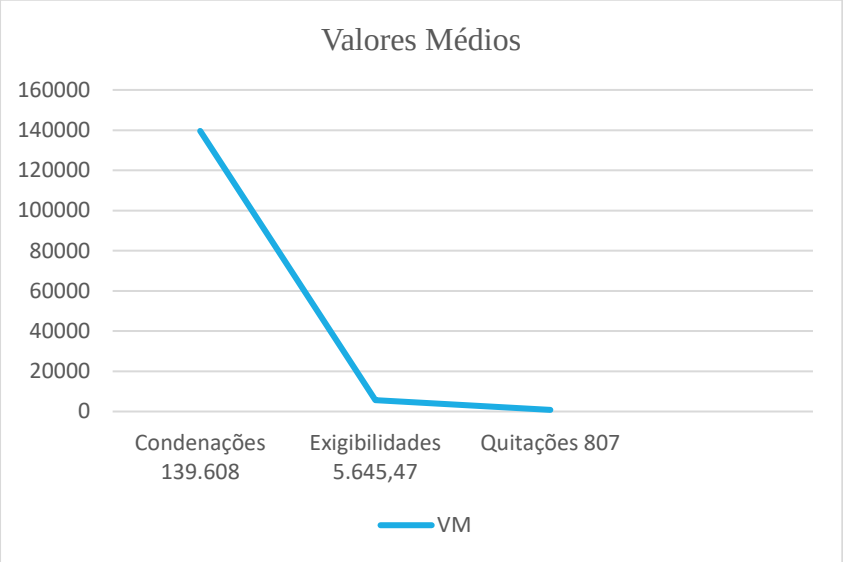
Desse modo, o valor médio dos créditos satisfeitos, em contraste com o número de processos onde identificadas condenações, representado por μ, é de R$ 807,67 (oitocentos e

sete reais e sessenta e sete centavos). Isso significa que esse é o valor satisfeito, proporcionalmente, para cada um dos 143 processos onde ocorreram condenações.

Já quanto aos créditos dotados de exigibilidade e ainda não satisfeitos, o valor médio corresponde a R$ 5.645,47 (cinco mil seiscentos e quarenta e cinco reais e quarenta e sete centavos). Esse é o valor dotado de exigibilidade, proporcionalmente, para cada um dos processos onde ocorreram condenações.

Apurados esses dados, a representação pode ser visualizada a seguir:

Gráfico 19 – VM de condenações, exigibilidades e quitações



Fonte: cálculo da pesquisa

Verifica-se, diante do exposto, que o índice de quitação dos débitos decorrentes de condenações oriunda de acórdãos do Tribunal de Contas é razoável e possui valor médio proporcional aos montantes das condenações e das exigibilidades, sobretudo ante a incidência de fatores alheios à sua atuação, que influem nos respectivos processos de trabalho, como a necessidade de inscrição em Dívida Ativa, o juízo realizado pela PGE quanto à conveniência e cabimento da propositura das ações de execução, a possibilidade de incidentes processuais e de recursos com efeitos procrastinatórios, bem como a própria existência ou não de bens penhoráveis no patrimônio do devedor.

Assim, não há como assegurar que as imputações de débito e multas por parte do TCE/GO ensejará, invariavelmente, o respectivo adimplemento. Contudo, a investigação realizada demonstra que o andamento imprimido aos respectivos processos ocorre de forma regular, apresentando uma linearidade estatística e ensejando, desse modo, um índice de

satisfação que, diante de tantos fatores de influência externa, é de ser considerado dotado de razoabilidade.

4.2.7. Análise do viés preponderante na atuação institucional

A postura do Tribunal de Contas em relação aos atos da Administração pode ser compreendida como a forma com que a instituição reage aos resultados obtidos durante a realização de sua atividade finalística. Isso, como salientado, ocorre de modo ordinário no bojo dos processos de contas e de fiscalização. Assim, ao se deparar com a existência de irregularidades, descortinam-se ao Tribunal diversas possibilidades, as quais serão escolhidas de acordo com as particularidades do caso concreto e, também, em consonância com uma avaliação inerente aos resultados pretendidos. Por óbvio, está a Corte jungida ao princípio da legalidade, que é nota essencial do Estado de Direito[125], não lhe sendo lícito optar por um caminho alheio ao ordenamento jurídico, sob pena de incorrer, inclusive, em prevaricação. Além disso, a escolha do caminho a ser percorrido também deve sofrer a influência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (uso moderado do poder)[126], de modo a se evitar os extremos de providências inócuas ou excessivas. Um juízo de valor a respeito da gravidade do fato e, bem assim, de suas circunstâncias, também se mostra medida necessária para um encaminhamento adequado.

Nessa linha, para os fins da presente investigação, importa entender se prepondera algum viés na atuação da Corte de Contas, a revelar uma postura mais repressora (punitiva) ou mais pedagógica (orientativa). Afinal, dentre suas competências legais e constitucionais, encontram-se a aplicação de sanções aos responsáveis por ilegalidade de despesas, irregularidade de contas ou atraso em suas prestações (artigo 1º, inciso XXIII, da LOTCE), assim como a imputação de débitos por danos ao erário (artigos 67 e 75, do mesmo diploma). Em ambos os casos, como já mencionado, o Acórdão condenatório representa dívida líquida, certa e exigível, possuindo natureza de título executivo extrajudicial (artigo 79, da LOTCE; e artigo 26, § 3º, da Constituição do Estado de Goiás).

De outro lado, porém, o Tribunal pode assumir uma postura pedagógica, alertando o jurisdicionado a respeito da irregularidade apurada e orientando-o quanto às medidas a serem

---

[125] DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 400.

[126] CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2.003. p. 920.

adotadas para seu saneamento e, também, para evitar recidivas. Naturalmente, nada impede que essa atuação pedagógica ocorra de modo concomitante à aplicação de sanções, subsistindo uma zona cinzenta, onde verificada a confluência de ambos os vieses. Contudo, por vezes a Corte opta pela não aplicação de sanções, adotando uma postura exclusivamente pedagógica. Nesse caso, prepondera o sentimento de que o controle pode contribuir para com o aprimoramento da gestão pública, em consonância com a seguinte lição:

> "Os Tribunais de Contas têm uma importante função pedagógica junto aos respectivos órgãos jurisdicionados, ofertando oportunidades de qualificação nas mais diversas áreas de atuação da Administração Pública. Muito mais do que punir, a instrução oriunda das Cortes de Contas é valioso instrumento prático para que as ações dos gestores adequem-se ao interesse da sociedade."[127]

Essa atuação, inclusive, tem encontrado suporte no Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1.942, com a redação dada pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2.018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB). É assim que as consequências práticas das decisões devem orientar a atuação do controlador (artigo 20, *caput*, do referido diploma), o qual deve estar atento para que as providências adotadas não sejam mais perniciosas do que os efeitos do ato irregular.

Além disso, é imprescindível que, ao interpretar as normas sobre gestão pública, o Tribunal leve em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como as circunstâncias práticas que tiverem imposto, limitado ou condicionado sua ação (artigo 22, do mencionado Decreto-Lei). Outrossim, em caso de inovação, isto é, quando o Tribunal proceder a uma alteração na orientação ou na interpretação de norma de conteúdo indeterminado, impondo um novo dever ou condicionamento de direito, deve estabelecer um regime de transição, assegurando que seja cumprido de modo proporcional, eficiente e equânime, o mesmo se aplicando à revisão quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado (artigos 23 e 24, do mesmo diploma).

É importante salientar que as disposições trazidas pela LINDB se destinam a integrar o controle à realidade vivenciada pelo gestor, permitindo que as decisões levem em conta as dificuldades e obstáculos que se lhe apresentam, propiciando, assim, uma avaliação mais justa e equânime.

---

[127] DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas: um olhar sobre a agenda 2030 da ONU. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. São Paulo. 2 sem. 2018. p. 58-69.

No caso da presente investigação, a análise dos processos destacados permite concluir que o TCE/GO se encontra atento a essa orientação, postura essa que já adotava inclusive anteriormente à edição da LINDB, uma vez que seu Regimento Interno (artigo 100) determina a observância dos princípios da verdade material, da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica, do contraditório e da ampla defesa.

Tais balizas se direcionam exatamente a imprimir à atuação da Corte um *animus* voltado à busca da verdade real e à aplicação de decisões justas, razoáveis e proporcionais.

Isso, naturalmente, não afasta a necessidade da aplicação de sanções, quando cabíveis. Contudo, inculca na mentalidade do controlador a ideia de que as particularidades de cada caso concreto devem ser consideradas, de modo que o gestor bem-intencionado não seja penalizado por situações decorrentes de fatos a que não deu causa ou cuja solução fogem à sua capacidade de atuação ordinária.

Nessa linha, a pesquisa realizada confirma a preponderância da atuação pedagógica, assumindo a aplicação de condenações natureza subsidiária.

Afinal, como já demonstrado, em um universo de **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos, ocorreram condenações em **143** (cento e quarenta e três). Isso corresponde a 1,93% do total.

De outro lado, naquele período, foram expedidas **1.950** (mil novecentas e cinquenta) recomendações (Documentos D14 e D15, em anexo), correspondendo a 26,40%.

Com efeito, comparando-se a prolação de condenações e a expedição de recomendações, verifica-se que há uma inequívoca preponderância destas últimas.

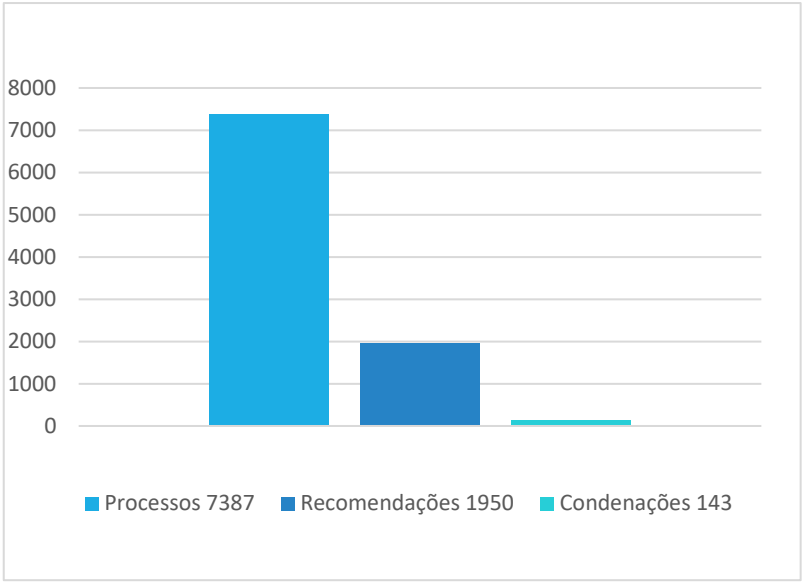
Os resultados são assim demonstrados:

Quadro 07 – Processos, condenações e recomendações

Natureza	Quantidade	Proporção
Processos	7.387	100,00%
Recomendações	1.950	26,40%
Condenações	143	1,93%

Fonte: Sistema Integrado de Informações (SINI/TCE-GO)

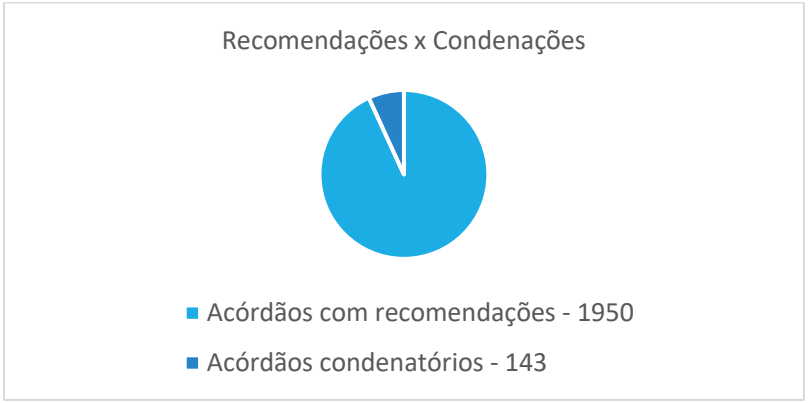
Gráfico 20 – Processos, condenações e recomendações



Fonte: Sistema Integrado de Informações (SINI/TCE-GO)

A atuação preponderantemente pedagógica, desse modo, é uma característica constante das deliberações investigadas. Os dados apresentados demonstram que o número de Acórdãos que determinaram a expedição de recomendações equivale a 1.363% do número de Acórdãos condenatórios. Para perfeita compreensão, é importante ressalvar a relatividade desses números, uma vez que a expedição de recomendações não pressupõe, necessariamente, a constatação de irregularidades. Em diversas situações, mesmo ante a inexistência de ilícitos, o Tribunal adota a prática de expedir recomendações. Porém, isso não afasta a conclusão pela primazia conferida à atuação pedagógica, antes, a confirma, uma vez que demonstra o compromisso da Corte com o aprimoramento da gestão pública. Feita essa ressalva, demonstra-se a mencionada proporção abaixo:

Gráfico 21 – Proporção entre recomendações e condenações



O que se percebe é que, em princípio, a Corte de Contas não descura da aplicação de sanções, quando isso se mostra possível e necessário. No entanto, proporcionalmente, percebe-se que o viés pedagógico assume primazia, o que é confirmado pelos números supra. Assim, independentemente da confirmação ou não de irregularidades, o Tribunal se vale de seus instrumentos processuais para orientar os jurisdicionados quanto a adequações, quer sejam pontuais, quer sejam direcionadas à gestão de um modo mais amplo. Essa postura contribui para o aprimoramento da gestão pública e se mostra compatível com os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica. De igual modo, verifica-se que, ao favorecer a melhoria na gestão dos serviços públicos, impregnando o gestor do sentimento de que o controle está atento aos seus passos, essa atuação tem o condão de propiciar um ambiente de comprometimento institucional e de desestímulo à prática da corrupção. Quanto a essa percepção, vale a pena mencionar a seguinte lição, pois elucidativa:

> "A corrupção não mais pode ser considerada nos estritos campos da criminologia. (...) A postura pedagógica da ação de controle, tantas vezes enaltecida como finalidade mais nobre do controle, tem espaço, tempo e destinatário determinado. É possível sustentar que o efeito pedagógico também existe no combate à impunidade.
> A crença na capacidade do controle de orientar e do controlado de aprender é a percepção de que essa atividade – controle – constitui apenas uma etapa do processo decisório, a última que completa a ação, a primeira que redireciona os esforços. Por isso, a punição somente se evita quanto ausente a má-fé, sendo possível e factível uma mudança. O *ethos* que aponta o caminho do bem; o controlador que tem motivo para ter esperança; o controlado com a vontade do aprimoramento; cada qual, a seu modo, com a percepção do interesse público e da sua menor dimensão frente ao todo."[128]

Diante disso, deve-se reconhecer que, para além da aplicação de sanções, o combate à prática da corrupção também se constrói mediante uma atuação orientativa e pedagógica da Corte de Contas, induzindo ao aprimoramento da gestão pública e dos mecanismos relacionados à atividade administrativa em geral, o que propicia a existência de um ambiente onde práticas escusas não encontram espaço para crescer. Nessa linha, afirma-se, sem medo de errar, que o TCE/GO emprega um viés preponderantemente pedagógico no exercício do controle, remanescendo a natureza subsidiária dos decretos condenatórios. Isso é salutar, no entanto, essa constatação deve ser utilizada para estimular a instituição a desenvolver mecanismos hábeis para que o exercício de sua competência sancionadora seja reforçado, evitando que esse agir orientativo venha a se converter em uma indesejável postura complacente.

---

[128] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 754.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação foi direcionada à verificação da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás no combate à corrupção. Ao proceder a uma análise conceitual desse mal que assola a sociedade brasileira, vulnerando os direitos fundamentais, percebe-se a necessidade de vigilância constante por parte dos órgãos aos quais a Constituição Federal atribuiu competências, instrumentos e meios para o seu combate. E, não apenas isso, é primordial o aprimoramento constante das medidas voltadas a esse mister.

Assim, ao lado dessa importante discussão conceitual, o presente trabalho voltou os olhos ao diagnóstico da atuação do Tribunal, haja vista sua relevância como ator do sistema de combate à corrupção, visando aferir em que medida esse encargo tem sido realizado e de que modo tem se dado a percepção institucional quando à relevância do tema.

Após profunda reflexão teórica, elegeu-se o conceito de corrupção como o fenômeno social, político e jurídico que representa o desrespeito à ética, à moral e à norma, mediante a submissão do bem público (*lato sensu*) ao interesse particular, via de regra almejando a obtenção de vantagem indevida, para si ou para outrem, com vulneração direta ou indireta dos direitos fundamentais, mediante prejuízo, ainda que potencial, à capacidade do Estado para a realização das prestações devidas à população.

Nessa linha, após a abordagem do referencial teórico inerente ao sistema de controle externo, ao fenômeno da corrupção e, particularmente, à vocação institucional do TCE/GO para a atuação nessa seara, foram apresentados os resultados da pesquisa empírica realizada.

Com esse espeque, a pesquisa resultou na apuração da existência de **62.448** (sessenta e dois mil quatrocentos e quarenta e oito) processos instaurados entre janeiro de 2.008 e dezembro de 2.018. Após uma avaliação quanto à potencialidade para ensejar a percepção institucional a respeito da existência de indícios e/ou provas de atos que pudessem ser qualificados como corrupção, foram selecionados **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos, assim identificados: tomadas de contas anuais, prestações de contas anuais, tomadas de contas especiais, prestações de contas extraordinárias, prestações de contas de convênios, prestações de contas de fundos rotativos, outras prestações de contas, inspeções, auditorias, dispensas e inexigibilidades de licitações, concorrências, tomadas de preços, pregões, leilões, concursos, denúncias, representações, cautelares e sanções.

A partir daí, procedeu-se à análise individualizada dos **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos, mediante pesquisa documental que percorreu todas as suas etapas, desde a instauração até o último andamento realizado.

Visando apurar o nível de percepção institucional a respeito do problema da corrupção, identificaram-se apenas 11 processos onde ocorreu explícita referência quanto ao tema. Ao lado desses, outros 35 processos ensejaram encaminhamentos a instituições externas, mediante referência implícita à possível prática de corrupção. Diante disso, procedeu-se ao cálculo estatístico do valor médio, o qual resultou em $\mu = 0{,}0062$. Isso significa que a cada 10.000 processos, apenas 62 ensejam alguma ponderação a respeito de fatos que possam se relacionar à prática de corrupção, o que aponta para uma baixíssima representatividade. É preciso, desse modo, que o Tribunal adote providências no sentido de elevar o nível de atenção quanto ao problema da corrupção.

Quanto às condenações, foram identificados **143** (cento e quarenta e três) processos, alcançando imputações de débito por dano ao erário e aplicação de sanções pecuniárias.

As imputações de débito somaram **R$ 18.161.364,57** (dezoito milhões cento e sessenta e um mil trezentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos). As multas aplicadas são representadas pelo valor total de **R$ 1.802.636,21** (um milhão oitocentos e dois mil seiscentos e trinta e seis reais e vinte e um centavos).

Em análise estatística, restou demonstrada a existência de importante representatividade econômica nos Acórdãos condenatórios, em decorrência dos consideráveis valores do ponto médio (R$ 1.913.127,35) e da amplitude (R$ 3.823.621,25) da população pesquisada, não obstante os reduzidos valores da mediana (R$ 35.211,00) e do valor médio das condenações (R$ 139.608,40).

Quanto aos desdobramentos das condenações, tem-se que, de um total de Acórdãos condenatórios na ordem de **R$ 19.964.000,78** (dezenove milhões novecentos e sessenta e quatro mil reais e setenta e oito centavos), referentes a multas e imputações de débito, o montante dotado de efetiva exigibilidade corresponde a **R$ 913.569,08** (novecentos e treze mil quinhentos e sessenta e nove reais e oito centavos). Foram efetivamente quitados **R$ 107.670,72** (cento e sete mil seiscentos e setenta reais e setenta e dois centavos), o que equivale a 11,79% do montante provido de exigibilidade. Ao se acrescentar o valor adimplido por providência da Procuradoria Geral do Estado, correspondente a **R$ 7.827,31** (sete mil oitocentos e vinte e sete reais e trinta e um centavos), tem-se que o valor total satisfeito é de **R$ 115.498,03** (cento e quinze mil quatrocentos e noventa e oito reais e três centavos), correspondendo a 12,64% do total exigível.

Procedeu-se ao cálculo do valor médio dos créditos satisfeitos, em contraste com o número de processos onde identificadas condenações (μ = R$ 807,67), representando o valor satisfeito, proporcionalmente, para cada um dos 143 processos onde ocorreram condenações.

Quanto aos créditos dotados de exigibilidade e ainda não satisfeitos, o valor médio também foi calculado (μ = R$ 5.645,47).

Conclui-se, assim, pela razoabilidade do índice de quitação dos débitos decorrentes de condenações oriundas de acórdãos do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, pois não se pode ignorar a existência de fatores alheios à sua atuação, que influem nos respectivos processos de trabalho, como a necessidade de inscrição em dívida ativa, o juízo realizado pela PGE quanto à conveniência e cabimento da propositura das ações de execução, a possibilidade de incidentes processuais e de recursos com efeitos procrastinatórios, bem como a própria existência ou não de bens penhoráveis no patrimônio do devedor. São inúmeras variáveis, as quais, como se percebe, fogem ao controle da Corte de Contas. Assim, não há como assegurar que as imputações de débitos e multas ensejará, invariavelmente, o respectivo adimplemento. Contudo, a investigação realizada demonstra que o andamento imprimido aos respectivos processos ocorre de forma regular, ensejando um índice de satisfação que, diante dos fatores de influência externos, é de ser considerado dotado de razoabilidade. Isso não obsta, contudo, que se proponha o aprimoramento dos procedimentos, com um redesenho direcionado a otimizar os trâmites, conferindo maior efetividade à atuação do controle.

Verificou-se, também, que a atuação da Corte assume feição primordialmente pedagógica, o que é confirmado pelo fato de que, dentro do universo de **7.387** (sete mil trezentos e oitenta e sete) processos pesquisados, ocorreu a expedição de recomendações em **1.950** (mil novecentos e cinquenta), subsistindo a aplicação de condenações em apenas **143** (cento e quarenta e três). As recomendações equivalem, assim, a 1.363% das condenações. A preponderância da atuação pedagógica mostra-se em conformidade com os modernos preceitos de exercício do controle, voltados ao aprimoramento da gestão pública, no entanto, é necessário estimular a instituição a desenvolver mecanismos hábeis para que o exercício de sua competência sancionadora seja reforçado, evitando que esse agir orientativo venha a se converter em uma indesejável postura complacente.

Diante de todo o exposto, percebe-se que, dentro da realidade possível, o Tribunal de Contas se mostra como ator relevante do combate à corrupção, sobretudo diante do cenário em que, mediante sua atuação pedagógica, tem contribuído para o aprimoramento da gestão pública. No entanto, há um considerável espaço para melhorar essa atuação, com vistas à produção de resultados concretos.

O que se percebe, respondendo ao problema da pesquisa, é que os instrumentos existentes são hábeis para possibilitar a identificação de situações que possam ser qualificadas como corrupção, o que, contudo, não dispensa a necessidade de medidas de aprimoramento.

Impõe-se, nesse particular, o estabelecimento de um ambiente favorável à criação de mecanismos indutores da celeridade processual, permitindo uma atuação concomitante do controle, o que é primordial não apenas para a repressão a atividades ilícitas, mas também à sua prevenção. É necessário pensar o redesenho dos processos de trabalho, de modo a se diminuir a pressão burocratizante, assegurando, assim, que a atividade de controle seja levada a efeito de modo célere, evitando-se o risco de prescrição, sem descurar-se, naturalmente, da observância dos princípios processuais de aplicação obrigatória.

Impõe-se, também, o aprimoramento do diálogo interinstitucional, particularmente entre o Tribunal de Contas, o Ministério Público Estadual e a Procuradoria Geral do Estado, de modo que se possam acompanhar os desdobramentos dos casos a estes encaminhados, sobretudo na esfera judicial. É certo que já existe no âmbito do Tribunal de Contas um Serviço de Controle de Deliberações, vinculado à Secretaria Geral. No entanto, é necessário assegurar que, na outra ponta, as demais instituições envolvidas nos desdobramentos da atividade de controle estabeleçam mecanismos que favoreçam o intercâmbio de informações, permitindo o acompanhamento pari passu das medidas adotadas. A atribuição de competência específica para unidades administrativas das referidas instituições apresenta-se como um primeiro passo, o qual pode ser seguido da realização de convênios com a Corte de Contas, visando ao favorecimento do diálogo. A precariedade desse acompanhamento, nos termos em que apurada, em nada contribui para o aprimoramento do sistema de combate à corrupção, de modo que é necessária a realização de estudos voltados à concepção de medidas destinadas ao desenvolvimento de instrumentos propiciadores de efetivo diálogo interinstitucional.

Seguindo adiante, ainda que se tenha apontado para a existência de razoável eficácia na concreção de seus decretos condenatórios, verifica-se, como mencionado, que não existe, na intimidade estrutural da Corte de Contas, uma unidade voltada especificamente ao controle de atos que possam ser qualificados como corrupção. Diante disso, medida bastante profícua será a criação de um Serviço de Combate à Corrupção, com atribuições direcionadas à identificação de indícios e/ou provas de atos que possam ser qualificados como corrupção, com atuação prévia à deliberação do colegiado, de modo a lhe propiciar subsídios para um agir mais perspicaz e consistente. A implantação desse serviço poderá se espelhar nas experiências hauridas no seio do TCU (Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura) e do Tribunal de Contas de Portugal (Conselho de Prevenção da Corrupção). Com essa iniciativa, será possível prover a respectiva unidade com quadros próprios, a serem habilitados com consistente qualificação para o desenvolvimento de *expertise* quanto ao tema, além de adequada e suficiente estrutura de trabalho, possibilitando, assim, uma atuação concreta na

identificação de atos de corrupção. Além disso, é importante que o *know-how* dessa unidade técnica seja utilizado para acompanhar os termos e o cumprimento dos acordos de leniência firmados com espeque na Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2.013, assegurando que as disposições avençadas sejam efetivamente observadas. Com tais medidas, estará o Tribunal reforçando seu comprometimento com o combate à corrupção que grassa pelo país.

A presente pesquisa demonstra, assim, que o Tribunal de Contas apresenta consistência na utilização de seus instrumentos processuais, alcançando um índice razoável de satisfação dos decretos condenatórios, o que evidencia seu comprometimento com a boa efetivação da atividade de controle, muito embora haja um considerável espaço de aprimoramento. E, nessa toada, ao lado da consciência a respeito da importância de um agir pedagógico, a qual, no entanto, não dispensa a adoção de providências destinadas a evitar uma atuação complacente, é necessário aprimorar o nível de percepção quanto à sua relevância como agente do sistema de combate à corrupção. O reduzido valor médio de processos onde identificados elementos indicativos de corrupção demonstra a necessidade de maior atenção institucional quanto ao tema.

Naturalmente, as propostas apresentadas não são exaustivas. A concepção de medidas concretas voltadas ao combate à corrupção é medida ampla, a ser acolhida em todos os ramos da Administração, de modo que ultrapassa as raias das instituições de controle. Isso, no entanto, não afasta a responsabilidade da Corte, a qual, como demonstrado, encontra escólio no modelo constitucional vigente. Assim, como importante ator desse sistema, incumbe ao Tribunal de Contas o exercício consciente de suas competências constitucionais, o qual deve estar impregnado do sentimento de que é imprescindível atuar de forma consistente no combate à corrupção, contribuindo para o pleno desenvolvimento de todas as medidas voltadas a esse fim. Certamente, ainda há um longo caminho a ser percorrido, o que demanda o constante aprimoramento institucional. Trata-se de uma jornada perene, a qual deve ser levada a efeito com a consciência de que, nessa guerra sem fim, somente com o esforço de todos é possível vencer as batalhas diárias contra a corrupção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, João Maurício. **Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo.** 2 ed. São Paulo: Noeses, 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; NARDES, João Augusto Ribeiro; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança pública**: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ANSARI, Shaz; CASTRO, Armando. Contextual readiness for institutional work: a study of the fight against corruption in Brazil. **Journal of management inquiry**, v. 26, 2017.

BANERJEE, Abhijit, REMA Hanna, and SENDHIL Mullainathan. 2012. **Corruption**. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-023, John F. Kennedy School of Government, Cambridge: Harvard University, 2012.

BARCELOS, Júlia Rocha; SILVA, Adriana Campos; STUDART, Paulo Henrique de Mattos. Corrupção e reforma política. In: FORTINI, Cristiana. **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARRETO, Waléria da Cruz Sá. O fortalecimento do Tribunal de Contas e a busca de um novo sistema de combate à corrupção. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, jan./jun 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; SMANIO, Gianpaolo Poggio (Org.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de ética jurídica**: Ética geral e profissional. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 6. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONIFÁCIO, Robert; RIBEIRO, Ednaldo. Corrupção e participação política no Brasil: diagnósticos e consequências. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 20, Brasília, maio/ago. 2016.

_____. A afeição dos cidadãos pelos políticos mal-afamados: identificando os perfis associados à aceitação do "rouba, mas faz" no Brasil. **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, Campinas, nov. 2013.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz; MOURA, Maria Thereza de Assis (Org.). **Colaboração premiada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

BRITTO, Cezar. Corrupção e Estado Democrático de Direito. **Fórum Administrativo - Direito Público - FA**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2.003.

CARNEIRO, Ricardo; QUINTÃO, Cynthia Magalhães Pinto Godoi. A tomada de contas especial como instrumento de controle e fiscalização. **Revista de administração pública**. v. 49. n. 2. Rio de Janeiro. Março/Abril 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumens Iuris, 2007.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. Os órgãos regionais de controle e a luta contra a corrupção. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 13, mar. 2002.

CAVALCANTE, Rafael Jardim. Legalidade: Combate à corrupção e compliance na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da Administração na era digital**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CHOUKR, Fauzi Hassan; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. O enfrentamento da corrupção no cenário de globalização e regionalização. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 12, n. 132, fev. 2012.

CLAUSEN, Michael. Corruption and democracy in Brazil: an interview with Prof. Dr. Timothy Power. **Journal for Brazilian Studies**. v. 1, n.1, Sept. 2012.

CORDEIRO, Margalene Cavalcante. O poder das instituições de controle no fortalecimento da democracia brasileira. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 31, mai/jun. 2005.

COUTINHO, Doris de Miranda. **O ovo da serpente**: as razões que levaram a corrupção a se alastrar pelo Brasil. A frustração dos órgãos de controle no combate aos malfeitos. A relevância do papel do cidadão na fiscalização dos gastos dos governantes para se consolidar uma nova ética pública. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DA CONCEIÇÃO, Lourivaldo. **Curso de direitos fundamentais**. Campina Grande: EDUEPB, 2016.

DA COSTA, Paulo Jorge Nogueira. **O Tribunal de Contas e a boa governança**: Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2012.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

DA SILVA, Moacir Marques. **Controle externo das contas públicas**: os processos nos Tribunais de Contas do Brasil. São Paulo: Atlas, 2014.

DA SILVA, Rogério Luiz Nery; MASSON, Daiane Garcia. Direitos sociais e dignidade da pessoa humana: reflexões a partir do conceito de mínimo existencial. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Leandro Xavier; DA SILVA, Rogério Luiz Nery (org.). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015.

DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas: um olhar sobre a agenda 2030 da ONU. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. São Paulo. 2 sem. 2018.

DE ALMEIDA, Walisson Alan Correia. O TCU e o combate à fraude e corrupção: perspectivas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 177, set. 2016.

DE MORAES. **Direito constitucional**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DE PAULA, Marco Aurélio Borges; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre (Coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DEMATTÉ, Flávio Rezende. **Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção**: A Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DIAS, Maria Teresa Fonseca; TORCHIA, Bruno Martins. A necessidade de harmonização das esferas do poder punitivo estatal (administrativa e penal) no combate à corrupção. In: FORTINI, Cristiana. **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DO NASCIMENTO, Melillo Dinis. O controle da corrupção no Brasil e a Lei nº 12.846/2013– Lei Anticorrupção. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 17, n. 60, abr./jun. 2016.

DOS REIS, Jair Teixeira. **Controle externo da administração pública na constituição federal**. Revista de Direito da Faculdade Guanambi. v. 4, n. 2, julho-dez. 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

FERNANDES, Eric Baracho Dore. A efetividade do controle externo das contas públicas: elementos teóricos e práticos de otimização do controle exercido pelos Tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, abr./jun. 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. **Tomada de contas especial** – Processo e Procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2.005.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Teoria da norma**: Ensaio de Pragmática da Comunicação Normativa. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

_____. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão dominação. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 12, n. 12, p. 167-185, julho/dez. 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião pública**, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009.

FORTINI, Cristiana (Coord). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, mar./abr. 2017.

_____. Brasil e Corrupção: **Análise de casos** (inclusive a lava jato). Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The global competitiveness report 2071-2018**. Disponível em <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018>. Acesso em: 24 ago. 2018.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. **As raízes da corrupção no Brasil**: Estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. **Brasil e corrupção**: Análise de casos (inclusive a lava jato). Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FUX, Luiz. **Jurisdição constitucional II.** Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, Mar./Abr. 1995.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GONÇALVES, Carla Maria Barreto; EHRICH, Carlos Henrique de Castro. Os Tribunais de Contas e as inovações no exercício do controle externo e o seu caráter preventivo. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, dez. 2009.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2.003.

HART, H.L.A. **O conceito de direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção**: Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. Fiscal Affairs and Legal Departments. **Corruption**: Costs and mitigating strategies. IMF staff discussion note n. 16/05, May 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. Rechnungshof**. Declaração de Lima**. Aprovada em 1.977. Disponível em: file:///C:/Users/TCE/Downloads/___sarq_prod_Unidades_Semec_DIRAUD_2016_Issai_Traduu__o%20nivel%201%20e%202_%20Issai_Issais%201_2_Vers_o%20final%20PDF_ISSAI_1_Declara__o%20de%20Lima%20(1).pdf. Consulta em 12.fev.2020.

JUNIOR, Salomão Ribas. **Corrupção pública e privada**. Quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEAL, Rogério Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais: causas, consequências e tratamentos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, jul./ago.2012.

LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; JUNIOR, Nelson Nery (Org.). **Crise dos poderes da república**: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

LEITE, Glauco Costa. **Corrupção política**: Mecanismos de combate e fatores estruturantes no sistema jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

LEITE, Marcello Costa e Silva. A importância dos Tribunais de Contas no combate à corrupção. **Revista Controle**, Belo Horizonte, Ano. 13, n. 2, Jun./Dez. 2015.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martin Claret, 1998.

LORENTE, Vitória Marques. Corrupção no Brasil e estratégias de combate. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, ano 5, n. 14, maio/ago. 2016.

LOURENÇO, Leonardo de Figueiredo; LOURENÇO, Luanda Maria de Figueiredo. O controle, a informação e a educação como instrumentos de prevenção à corrupção. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, dez. 2009.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Tradução de Antônio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016.

_____. **Teoria dos sistemas na prática**: estrutura social e semântica. Tradução de Patrícia da Silva Santos. Petrópolis: Vozes, 2018.

_____. **Teoria dos sistemas na prática**: diferenciação funcional e modernidade. Tradução de Érica Gonçalves de Castro e Patrícia da Silva Santos. Petrópolis: Vozes, 2019.

MARINELA, Fernanda; RAMALHO, Tatiany; PAIVA, Fernanda. **Lei Anticorrupção**: Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. **Controle da administração pública**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. Corrupção – Aspectos jurídicos, políticos e econômicos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, maio/jun. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MILESKI, Helio Saul. **O estado contemporâneo e a corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MIRANDA, Luiz Fernando. A análise neo-institucional da corrupção: corrupção e reformas. **Revista em tese**. Universidade Federal de Santa Catarina. v. 13, n. 1, jan./jun. 2016.

_____. Unificando os conceitos de corrupção. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25. Brasília, jan/abril 2.018.

MOHALLEM, Michael Freitas; et all. **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução: Pedro Vieira Mota. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n. 62, 2007.

_____. Uma nova administração pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 220, p. 179-182, abr/jun. 2000.

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 13 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. 6 ed. São Paulo: Método, 2018.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: WMF, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PAIVA, Maristela. **Impactos da gestão estratégica no trabalho da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados**. Escola da Advocacia-Geral da União, Brasília, 2009. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41988/8/Maristela%20Paiva.pdf. Acesso em: 30.out.2020.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **Lei anticorrupção**: origens, comentários e análise da legislação correlata. São Paulo: Saraiva, 2014.

POPPER, K. R. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária. São Paulo: Itatiaia: EDUSP, 1975.

PORTAL, Marine. **La politique qualité de la certification des comptes publics**: Le cas de la Cour des comptes. Gestion et management. Poitiers: Université de Poitiers, 2009.

REIS, Clayton. **Dano moral**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Eduardo Brandão. Companhia das Letras: São Paulo, 2011.

ROUSSET, Michel; ROUSSET, Olivier. **Droit administratif**: L'action administrative. 2 ed. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2004.

SALGADO, Buenã Porto; JUNIOR, Helmar Tavares Mascarenhas. A necessidade de reforma constitucional do Tribunal de Contas como aprimoramento ao sistema de combate à corrupção. **Revista Controle**, Belo Horizonte, Ano. 14, n. 1, Jun./Dez. 2016.

SAMPAIO DÓRIA, Antônio. **Direito constitucional**: comentários à Constituição de 1946. v. II. São Paulo: Max Limonad, 1.960.

SANTOS, Boaventura Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 71-94, nov. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas introdutórias ao sistema constitucional de direitos e deveres fundamentais. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (Org.) **Comentários à constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2.018.

SARMENTO, Daniel. Fundamentos. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (Org.) **Comentários à constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2.018

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (Org.) **Comentários à constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SIMÃO, Valdir Moyses; VIANNA, Marcelo Pontes. **O acordo de leniência na lei anticorrupção**: histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Trevisan, 2017.

SIMON, Jan Michael. Corrupção e autoridade: as duas faces da "corrupção política". Uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, ano 9, n. 33, set./dez. 2015.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 37.424**, Min. Carmen Lúcia, DJe n. 248, 13.out.2020, disp. em https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20201013_248.pdf. Acesso em: 31 out. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção**. https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258B033650158BAEFF3C3736C&inline=1. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. **Manual de auditoria operacional**. 3 ed. Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

TRIOLA, Mário F. **Introdução à estatística**: atualizações da tecnologia. 11ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

VAZ, Paulo; VELASCO, Fernando. Corrupção: problema e questão. **Revista compolítica**. v. 7(2), 2017.

VIEIRA, Eliane. A percepção da informação e da sua relevância no cenário institucional: sob a perspectiva de gestores e líderes. **Cadernos Ebape.Br**, Fundação Getúlio Vargas, v.12, Rio de Janeiro, ago.2014.

VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, jan./abr. 2019.

WEITZ-SHAPIRO, Rebecca; WINTERS, Matthew S. Political corruption and partisan engagement: evidence from Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, 1, 2015.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. **Lei anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013)**: uma visão do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ANEXO

Tabelas da Pesquisa Empírica

TABELA I

DOCUMENTOS/ARQUIVOS

Tipo	Nome	Código
D1	Tabelas da pesquisa empírica	T2
D2	Listagem dos acórdãos condenatórios identificados na fase empírica	T2
D3	Transcrição dos acórdãos condenatórios identificados na fase empírica	T2
D4	Transcrição dos votos condenatórios identificados na fase empírica	T2
D4.1	Processos com condenação, por situação	T2
D5	Planilha dos processos destacados	T1
D5.1	Planilha dos processos destacados - encaminhamentos	T1
D5.2	Planilha dos processos destacados - referências a irregularidades	T1
D6	Planilha dos processos analisados	T1
D7	Planilha dos processos totais no recorte	T1
D8	Planilha dos processos enviados à SEFAZ	T2
D9	Relatório SecGeral - acórdãos enviados à SEFAZ	T3
D10	Relatório PGE – processos totais, por responsável	T3
D11	Relatório PGE - processos totais, por responsável	T3
D12	Relatório PGE – execuções	T3
D13	Informação Ministério Público Estadual	T3
D14	Recomentações I	T3
D15	Recomendações II	T3

TABELA II
VARIÁVEIS

1. Tipo de documento	1.1. Excel	T1
	1.2. Word	T2
	1.3. PDF	T3
	1.4. Outros	T4
2. Natureza do processo	2.1. Auditoria	N1
	2.2. Auditoria operacional	N2
	2.3. Denúncia	N3
	2.4. Inspeção	N4
	2.5. Licitação concorrência	N5
	2.6. Licitação concurso	N6
	2.7. Licitação dispensa	N7
	2.8. Licitação inexigibilidade	N8
	2.9. Licitação leilão	N9
	2.10. Licitação pregão	N10
	2.11. Licitação tomada de preços	N11
	2.12. Medida cautelar	N12
	2.13. Prestação de Contas Anual	N13
	2.14. Prestação de Contas Convênio	N14
	2.15. Prestação de contas fundo rotat.	N15
	2.16. Prestação de Contas outras	N16
	2.17. Prestação de contas pessoal	N17

	2.18. Representação	N18
	2.19. Sanção	N19
	2.20. Tomada de Contas Anual	N20
	2.21. Tomada de Contas Especial	N21
	3.1. Ministério Público	E1
3. Encaminhamento	3.2. Procuradoria Geral do Estado	E2
	3.3. Assembleia Legislativa	E3
	3.4. Governador do Estado	E4
	3.5. Outros	E5
4. Provas e/ou indícios	4.1. Corrupção	P1
	4.2. Improbidade	P2
	4.3. Outros ilícitos	P3
5. Situação	5.1. Quitado	S1
	5.2. Cobrança em aberto	S2
	5.3. Não transitou em julgado	S3
	5.4. Condenação anulada em fase recursal	S4
	5.5. Sem condenação pecuniária	S5